

University of Groningen

Halverwege? Tussenbalans kabinet-Rutte II

Voerman, Gerrit

DOI:
[10.13140/2.1.2285.6004](https://doi.org/10.13140/2.1.2285.6004)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2014

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
Voerman, G. (editor) (2014). *Halverwege? Tussenbalans kabinet-Rutte II*. (Montesquieu-Papers; Vol. 4). Montesquieu Instituut. <https://doi.org/10.13140/2.1.2285.6004>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Halverwege?

Tussenbalans kabinet-Rutte II

Redactie: Gerrit Voerman

**Met bijdragen van Joop van den Berg, Peter Bootsma,
Bert van den Braak, Aalt Willem Heringa,
Tom Louwerse, Simon Otjes en Gerrit Voerman**

Deel 4 van de Montesquieu-reeks

Het Montesquieu Instituut is een multifunctioneel onderzoeks- en onderwijsinstituut voor vergelijkende parlementaire geschiedenis en constitutionele ontwikkeling in Europa. Het werkt samen met andere wetenschappelijke instellingen in Nederland en in Europa. Het streeft er naar om de beschikbare kennis op dit terrein via een elektronisch kennisuitwisselingsnetwerk – waar nodig – tijdig en hanteerbaar onder handbereik van ambtenaren, bestuurders, journalisten, politici, wetenschappers én belangstellende burgers te brengen.

Partners van het Montesquieu Instituut zijn:

- de Campus Den Haag en de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden
- de Capaciteitsgroep Publiekrecht van de Universiteit Maastricht
- het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de Radboud Universiteit Nijmegen
- het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen
- het Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden.

© 2014 Montesquieu Instituut, Den Haag

Foto omslag: Serge Ligtenberg

Al het materiaal uit deze bundel mag zonder toestemming vooraf en zonder vergoeding gebruikt en gereproduceerd worden voor zover dat gebeurt voor niet-commerciële doeleinden. Bij dit gebruik dient de auteur, de titel van de bundel en het Montesquieu Instituut als bron vermeld te worden. Het is niet toegestaan de inhoud van deze bundel voor commerciële doeleinden te vermenigvuldigen, te verspreiden of tegen vergoeding beschikbaar te stellen aan derden.

Montesquieu Instituut
Lange Voorhout 86
2514 EJ Den Haag
070-363 01 05
info@montesquieu-instituut.nl
www.montesquieu-instituut.nl

ISBN/EAN: 978-94-91616-02-0

NUR-code: 823

Inhoudsopgave

Woord vooraf.....	5
‘Geen degelijk kabinet’?.....	7
<i>Simon Otjes en Gerrit Voerman</i>	
Regeren zonder vaste meerderheden.....	21
<i>Joop van den Berg</i>	
Een middenkabinet of een minderheidskabinet?.....	35
<i>Simon Otjes en Tom Louwerse</i>	
Constitutionele veranderingen onder het tweede kabinet- Rutte.....	49
<i>Aalt Willem Heringa</i>	
Tussenbalans tweede kabine-Rutte.....	67
<i>Bert van den Braak</i>	
Coalitievorming in Nederland en Duitsland vergeleken.....	75
<i>Peter Bootsma</i>	
Bijlage 1. Tijdslijn tweede kabinet-Rutte, 2012-2014.....	94
Personalia.....	96

Woord vooraf

In november 2012 trad het tweede kabinet-Rutte aan. Het eerste kabinet waaraan premier Mark Rutte leiding gaf, berustte op een coalitie van VVD en CDA, en werd op een aantal beleidsterreinen (immigratie, asielzaken, veiligheid en ouderenzorg) gedoogd door de PVV. Dit kabinet ging in oktober 2010 van start. Stabiël was het niet: voor de onderwerpen waarover geen afspraken met de PVV waren gemaakt, moest het in de Tweede Kamer naar meerderheden zoeken. Bovendien kwamen VVD, CDA en PVV in de Eerste Kamer gedrieën niet tot een meerderheid, waardoor de coalitie afhankelijk was van de steun van met name de SGP. Ruttes eerste kabinet kwam in april 2012 ten val nadat PVV-leider Geert Wilders zijn gedoogsteun had ingetrokken – het had het anderhalf jaar volgehouden.

Nadat deze poging over rechts was gestrand, ging Rutte na de Tweede Kamerverkiezingen van september 2012 met de PvdA in zee. Ook dit kabinet is geen toonbeeld van stabiliteit, want het ontbeert een meerderheid in de Eerste Kamer. Niettemin is het tweede kabinet-Rutte in zittingsduur inmiddels verder gekomen dan zijn voorganger. Via akkoorden met in het bijzonder drie ‘constructieve’ oppositiepartijen (D66, ChristenUnie en SGP, als ‘C3’ aangeduid) weet het zich staande te houden en zijn programma uit te voeren – zelfs in die mate, dat het kabinet recentelijk het verwijt krijgt te zijn ‘uitgeregeerd’.

Het is nu bijna twee jaar geleden dat Rutte II werd beëdigd. Voor het Montesquieu Instituut vormt deze tweede verjaardag van het kabinet (op 5 november 2014, om precies te zijn) een goede aanleiding om te analyseren wat het kabinet tot nu toe tot stand heeft gebracht en op welke wijze het dat voor elkaar heeft gekregen, gezien de minderheid van de coalitie in de Eerste Kamer. In deze bundel laat een aantal auteurs die verbonden zijn aan het Montesquieu Instituut hierover zijn licht schijnen.

Deze beschouwingen verschijnen onder de titel ‘Halverwege?’ Vanzelfsprekend zal het nog moeten blijken of het kabinet zijn termijn volmaakt. De Provinciale Statenverkiezingen in maart 2015 zijn voor het voortbestaan van de coalitie van groot belang: gezien het grote verlies van de PvdA in de opiniepeilingen is het goed

mogelijk dat het aantal zetels van de regeringspartijen na de Eerste Kamerverkiezingen in mei 2015 dusdanig is afgenomen dat zelfs de steun van de C3 niet meer toereikend is voor een meerderheid in de senaat. Regeren wordt dan wel erg moeilijk.

Is het dus nog maar de vraag of het kabinet gezien dit weinig rooskleurige electorale vooruitzicht in november 2014 wel halverwege zijn zittingstermijn is, het is daarentegen zeker dat dit in formele zin niet helemaal het geval is. De volgende reguliere Tweede Kamerverkiezingen staan als gevolg van bepalingen in de kieswet voor 15 maart 2017 gepland, waardoor de officiële zittingstermijn van Rutte II enkele maanden langer uitvalt dan normaal het geval is. Die paar maanden verwaarlozen we hier; er is voor gekozen deze bundel aan de vooravond van het tweejarig bestaan van het kabinet te presenteren.

Tot slot wil ik alle auteurs danken voor hun bijdrage aan deze bundel. Speciale dank gaat uit naar Simon Otjes, voor zijn inhoudelijke commentaar op alle teksten, en naar Careljan Rotteveel Mansveld, voor zijn assistentie bij de eindredactie.

Gerrit Voerman

Groningen, 18 oktober 2014

‘Geen degelijk kabinet’?

Rutte II als minderheidskabinet

Simon Otjes en Gerrit Voerman

Gedurende de formatie van het tweede kabinet-Rutte van VVD en PvdA en in de periode daarna pleitte oud-VVD-leider Hans Wiegel verschillende keren voor een bredere coalitie. Een regering zonder meerderheid in de senaat zou volgens hem slachtoffer worden van ‘prijsschieten op het kabinet vanuit een grote oppositie’.¹ In maart 2013 noemde de voormalige vice-premier het tweede kabinet-Rutte ‘geen degelijk kabinet’; het proces van zoeken naar *ad-hoc*-meerderheden vond hij ‘rommelig’.² Zonder een stabiele meerderheid in de Eerste Kamer zou er alleen maar ‘gedonderjaag’ komen.³ Wiegel pleitte in december van dat jaar voor een tussenformatie, waarbij het kabinet zou worden aangevuld met extra partijen om zich van een meerderheid in de Eerste Kamer te verzekeren.

Ondanks positieve reacties vanuit de senaatsfractie van D66 kwam het niet van zo’n tussenformatie.⁴ Het op 5 november 2012 aangetreden tweede kabinet-Rutte regeert van meet af aan met een minderheid in de Eerste Kamer. Om omstreden wetsvoorstellen door de Staten-Generaal te loodsen, sloten het kabinet en de coalitiepartijen zeven akkoorden met een aantal oppositiepartijen, waarbij het kabinet een bijzondere band opbouwde met drie van hen (D66, ChristenUnie en SGP). De voorspellingen van Wiegel lijken daarmee niet te zijn uitgekomen.

De vraag die in deze bundel aan de orde komt is hoe het tweede kabinet-Rutte de afgelopen twee jaar is afgegaan. Viel het inderdaad mee met het ‘gedonderjaag’ en het ‘prijsschieten’, of is Rutte II in vergelijking met andere kabinetten rommelig en niet degelijk? Ook zal worden stilgestaan bij de vraag of het kabinet zijn program grotendeels heeft uitgevoerd en is ‘uitgeregeerd’, zoals critici roepen, of dat nog vele voornemens uit het regeerakkoord op verwe-

¹ ‘Wiegel: Kabinet van vier partijen’, in: *de Telegraaf*, 17 september 2012.

² ‘Begin weer met formeren’, in: *NRC Handelsblad*, 1 maart 2013.

³ ‘Wiegel houdt opnieuw pleidooi voor tussenformatie’, in: *Elsevier*, 22 december 2013.

⁴ ‘D66’er Van Boxtel ziet tussenformatie wel zitten – ook Wiegel pleitte daar al voor’, in: *NRC Handelsblad*, 24 maart 2013.

zenlijking wachten. In deze bundel wordt het tweede kabinet-Rutte vanuit verschillende wetenschappelijke perspectieven gezien: politologisch, juridisch en historisch, waarbij vergelijkingen worden gemaakt met eerdere kabinetten en met kabinetten in andere landen.

In deze inleiding wordt eerst beknopt ingegaan op het cruciale begrip ‘minderheidskabinet’. Vervolgens komt aan de orde hoe het komt dat Nederland sinds 2010 twee kabinetten heeft (gehad) die niet konden bogen op meerderheden in de Tweede én Eerste Kamer. Daarna wordt in grote lijnen het optreden van het tweede kabinet-Rutte geschetst. Ten slotte zullen de in deze bundel opgenomen bijdragen kort worden ingeleid.

Wat is een minderheidskabinet?

In een parlementair systeem moet een kabinet impliciet of expliciet kunnen rekenen op het vertrouwen van een Kamermeerderheid. Er zijn verschillende manieren om zo’n meerderheid te construeren. Het basisondercheid is tussen minderheids- en meerderheidsregeringen – met andere woorden: beschikken de partijen die de ministers leveren over een meerderheid in het parlement of niet.⁵ In het Nederlandse bestel, waarin het parlement uit twee Kamers bestaat die beide vetomacht hebben over wetgeving maar die op verschillende momenten gekozen worden, bestaat de mogelijkheid dat een kabinet geen meerderheid in de Eerste Kamer heeft maar wel in de Tweede Kamer, of vice versa. In beide gevallen, en in het geval dat er in geen van beide Kamers een meerderheid is, is er dan sprake van een minderheidskabinet.

Een minderheidskabinet moet voor wetgeving in het parlement op zoek naar een meerderheid. Het kan dit op *ad-hoc*-basis doen: van onderwerp naar onderwerp op zoek naar steun gaan. Om zich van een meerderheid te verzekeren, kan een kabinet gedoogsteun zoeken. Wil er volgens politicologen als Kaare Strøm, Tim Bale en Torbjörn Bergman sprake zijn van een minderheidskabinet met formele gedoogsteun, dan moet aan een aantal voorwaarden voldaan worden:⁶ de partijen die vooraf toe hebben gezegd het kabi-

⁵ V. Herman en J. Pope, ‘Minority Governments in Western Democracies’, in: *British Journal of Political Science*, 3 (1973), 2, 191-212, aldaar 192; S. Otjes en T. Louwerse, ‘Een bijzonder meerderheidskabinet? Parlementair gedrag tijdens het kabinet Rutte-I’, in: *Res Publica*, 55 (2013), 4, 459-480.

⁶ T. Bale en T. Bergman, ‘Captives No Longer, but Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand’, in:

net te steunen moeten beschikken over een Kamermeerderheid⁷ en de afspraak om steun te verlenen dient bezegeld te zijn met een akkoord, dat voor het aantreden van het kabinet is getekend door de partijen die de parlementaire meerderheid vormen waarop het kabinet steunt. Om volgens deze politicologen te voldoen aan gedoogsteun, moet dit akkoord de langetermijnagenda en het voortbestaan van het kabinet betreffen. Vaak zijn er onderwerpen waarop de regeringspartijen en de gedoogpartij(en) hebben afgesproken 'to agree to disagree'. Het kabinet moet alleen voor die onderwerpen zoeken naar een alternatieve meerderheid. In die zin staat een minderheidskabinet met formele gedoogsteun tussen een minderheidskabinet en een meerderheidskabinet in: op een aantal onderwerpen (afhankelijk van de afspraken) functioneert het als een meerderheidskabinet en op andere issues als een minderheidskabinet. De meeste Nederlandse minderheidskabinetten zijn overigens interim-kabinetten. Na de breuk in een coalitie richten zij zich op de lopende zaken en schrijven ze nieuwe Tweede Kamerverkiezingen uit. Als één of meerdere regeringspartijen het kabinet verlaat, kan er een minderheidskabinet ontstaan.

Tabel 1 op de volgende pagina laat zien dat er vanaf 1901 dertien kabinetten zijn geweest die niet beschikten over een parlementaire meerderheid, op basis van de hierboven gehanteerde definities. In totaal waren zij meer dan twee decennia aan de macht. Het tweede kabinet-Rutte is met het ontbreken van een meerderheid in de Eerste Kamer geen uitzondering: het eerste kabinet-Rutte had met gedoogsteun wel een meerderheid in de Tweede Kamer, maar niet in de Eerste Kamer.

Waarom nu een minderheidskabinet?

Dat er in 2012 een kabinet zonder meerderheid in de Eerste Kamer werd gevormd, heeft te maken met de groeiende electorale volatiliteit. Van de kiezers kregen VVD en PvdA bij de Tweede Kamerverkiezingen in september 2012 een meerderheid. De Eerste Kamer

Government and Opposition, 41 (2006), 3, 422-449, aldaar 424; K. Strøm, 'Minority Governments in Parliamentary Democracies. The Rationality of Nonwinning Cabinet Solutions', in: *Comparative Political Studies*, 17 (1984), 2, 199-227; idem, *Minority Government and Majority Rule* (Cambridge, 1990). Zie verder ook Otjes en Louwerse, 'Een bijzonder meerderheidskabinet?'

⁷ In de definitie wordt het opengelaten of er een meerderheid moet zijn in beide Kamers of slechts in één Kamer.

Tabel 1. Overzicht van minderheidskabinetten sinds 1901 (periode 1940-1946 uitgezonderd)

Kabinet	Type	Periode	TK	EK
Kuyper (a)	Minderheidskabinet	1901-1905	48 (57)	36 (44)
De Meester (b)	Minderheidskabinet	1905-1908	36 (45)	38 (38)
Heemskerk (c)	Minderheidskabinet TK	1908-1913	40 (49)	54 (62)
Cort van der Linden	Minderheidskabinet	1913-1918	38	34
Ruijs de Beerenbrouck I	Minderheidskabinet TK	1918-1922	50	60
Colijn V	Minderheidskabinet	1939	29	32
Zijlstra	Interim-minderheidskabinet	1966-1967	42	43
Biesheuvel II	Interim-minderheidskabinet TK	1972-1973	49	59
Van Agt III	Interim-minderheidskabinet	1981-1982	43	43
Balkenende III	Interim-minderheidskabinet TK	2006-2007	48	51
Balkenende IV	Interim-minderheidskabinet	2010	30	33
Rutte I (c)	Minderheid met gedoogsteun	2010-2012	35 (51)	47 (49)
Rutte II	Minderheidskabinet EK	2012-heden	53	40

Bron: www.parlement.com (2014) en Compendium Politiek en Samenleving in Nederland (2004) A0600 pp.28-29, 32, 42-44.

Naam van het kabinet, type (zoals gedefinieerd in de tekst), periode (begin- en eindjaar), percentage zetels in de Tweede Kamer respectievelijk Eerste Kamer bij aanvang kabinet.

- a. Dit kabinet kreeg informeel gedoogsteun van de Christelijk-Historische fractie(s), maar dat was onvoldoende voor een meerderheid in beide Kamers.
- b. Dit kabinet kreeg informeel gedoogsteun van de Vrij-Liberale fracties, maar dat was onvoldoende voor een meerderheid in beide Kamers.
- c. Parlementaire meerderheid met gedoogsteun tussen haken.

die ruim een jaar eerder gekozen was, toont echter een geheel ander beeld: de PvdA en de VVD zijn in de Eerste Kamer een kwart kleiner dan in de Tweede Kamer.

Dat die parlementaire meerderheden tegenwoordig zo snel kunnen veranderen, hangt samen met sterk wisselende kiezersgunst. In Nederland is de electorale volatiliteit sterk toegenomen sinds 1994: kiezers zijn minder loyaal aan de politieke partijen. Zij wisselen vaker van partij. Dat wil overigens niet zeggen dat ze te beschouwen zijn als ‘stuifzand’ dat elke kant op kan waaien: als kiezers van partij wisselen, dan behoren die partijen vaak wel tot ‘een beperkt, afgebakend deel van het politieke spectrum’.⁸ Een maat om de volatiliteit te meten biedt de index van de Deense politoloog Mogens Pedersen, die de geaggregeerde zetelwinst van alle winnende partijen afzet tegen het totale aantal parlamentszetels. Het gaat hier om het meten van de zichtbare volatiliteit – dat wil dus zeggen dat het de minimale omvang betreft, aangezien de wisselingen van kiezers elkaar voor een deel zullen opheffen. Deze volatiliteit tonen we in figuur 1. Duidelijk is dat de volatiliteit sinds 1994 sterk is toegenomen. De Nederlandse Tweede Kamerverkiezingen behoren ook in internationaal opzicht tot de electoraal meest volatiele.⁹

De electorale volatiliteit heeft in de eerste plaats te maken met ingrijpende maatschappelijke processen als individualisering en ontzuiling. Traditionele sociale of religieuze breuklijnen die vroeger in belangrijke mate het kiesgedrag structureerden, doen dat steeds minder. Daarvoor zijn ideologische scheidslijnen in de plaats gekomen: deze bevorderen misschien wel de loyaliteit aan bepaalde ideologische domeinen (zoals ‘linkse partijen’ of ‘rechtse partijen’ in het algemeen), maar niet aan bepaalde partijen.¹⁰ Daarbij komt dat de volatiliteit in Nederland nauwelijks wordt beperkt door de institutionele context. Meerderheidsstelsels gebaseerd op kiesdistricten bijvoorbeeld beperken de keuze voor kiezers, ‘limiting expressive voting in favour of more strategic behaviour’, aldus de

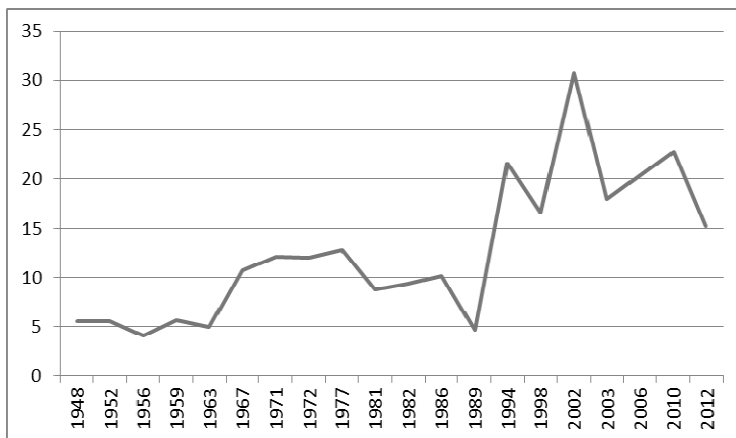
⁸ Joop van Holsteyn en Josje de Ridder, ‘Verandering in continuïteit. Houdingen en gedragingen van Nederlandse kiezers’, in: *Bestuurskunde*, 17 (2008), 3, 39-46, aldaar 43.

⁹ Peter Mair, ‘Electoral volatility and the Dutch party system: a comparative perspective’, in: *Acta Politica*, 43 (2008), 2/3, 235-253.

¹⁰ Tom van der Meer e.a., ‘Bounded volatility in the Dutch electoral battlefield: a panel study on the structure of changing vote intentions, the Netherlands 2006-2010’, in: *Acta Politica*, 47 (2012), 4, 333-355.

politicooloog Peter Mair. In het open Nederlandse kiesstelsel met een kiesdrempel van 0,67 procent en *de facto* één nationaal kiesdistrict, is daarvan weinig sprake. Bovendien worden de keuzemogelijkheden van de kiezer niet ingetoomd door het gedrag van de partijen zelf, in de zin dat zij voorafgaand aan de verkiezingen aan het electoraat mogelijke regeringscoalities voorleggen waaruit gekozen kan worden. Het gevolg is dat er een electorale dynamiek op gang is gekomen die zichzelf kan versterken, aldus Mair, door het grote succes dat nieuwe partijen vaak hebben. ‘Dutch electoral instability is a form of instability that feeds on itself.’¹¹

Figuur 1. Electorale volatiliteit Nederland, 1948-2012



Omdat de Eerste en Tweede Kamerverkiezingen niet gelijktijdig plaatsvinden, is het vanwege de grote volatiliteit dus mogelijk dat een kabinet dat een meerderheid heeft behaald bij de Tweede Kamerverkiezingen – omdat de regeringspartijen bij de verkiezingen sterk in de kiezersgunst zijn gestegen – in de Eerste Kamer die eerder verkozen is, niet over een meerderheid beschikt. Tijdens de formatie van het tweede kabinet-Rutte consulteerden de informateurs Wouter Bos (PvdA) en Henk Kamp (VVD) voorzitter Fred de Graaf (VVD) van de Eerste Kamer over de ontstane situatie. In diens ogen hoefde de minderheid in de Eerste Kamer geen obstakel te zijn voor het kabinet – ondanks het vetorecht van de senaat: ‘De Eerste Kamer stelt zich op als beoordelaar van de rechtmatig-

¹¹ Mair, ‘Electoral volatility and the Dutch party system’, 251-252.

heid, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van wetten. Dat is onze taak, ongeacht de samenstelling van het kabinet.’¹²

Als gevolg van de combinatie van enerzijds de grote electorale volatiliteit en anderzijds de beperkte taakopvatting van de Eerste Kamer trad het tweede kabinet-Rutte aan dat een meerderheid in de senaat ontbeerde en de politieke implicaties daarvan willens en wetens negeerde. De vraag is dan hoe het zich staande wist te houden in de eerste twee jaar van zijn bestaan.

Wat deed het tweede kabinet-Rutte?

Wat zijn de belangrijkste mijlpalen die het kabinet-Rutte II sinds zijn aantreden is gepasseerd? De achter in deze bundel weergegeven tijdslijn (bijlage 1) geeft een beknopt overzicht van in het bijzonder zijn optreden in het parlement. Hier gaan we op de belangrijkste ontwikkelingen in. Na een in veel opzichten opmerkelijke formatie trad het kabinet aan op 5 november.¹³ De eerste twee maanden van het kabinet waren veelbewogen: het regeerakkoord werd in de eerste week na de beëdiging opengebroken om tegemoet te komen aan de onvrede binnen de achterban van de VVD over de inkomensafhankelijke zorgpremie. De door de PvdA gewenste inkomensnivellering die deze maatregel moest bevorderen, diende nu via de belastingen tot stand te komen. De sociaaldemocraten moesten nog een veer laten: staatssecretaris van Economische Zaken Co Verdaas trad al na een maand af.

In de volgende maanden werd duidelijk dat het kabinet, vanwege de ontbrekende meerderheid in de Eerste Kamer, voor de uitvoering van delen van het regeerakkoord op zoek moest naar bredere steun. Het waren de financieel woordvoerders van D66, Christen-Unie en SGP uit de Tweede Kamer (respectievelijk Wouter Koolmees, Carola Schouten en Elbert Dijkgraaf), die dit als eersten aan het kabinet duidelijk maakten. Voor de afspraken die VVD en PvdA hadden gemaakt over de woningmarkt stelden zij een alternatief plan voor, waarbij zij aangaven dat hun fracties in de Eerste Kamer de kabinetsvoornemens niet zouden steunen. In februari 2013 stemde minister Stef Blok (VVD) van Wonen en Rijksdienst hiermee in. De volgende maanden richtte het kabinet zich op akkoor-

¹² ‘Henk Kamp en Wouter Bos samen informateur nieuw kabinet’, in: *NRC Handelsblad*, 18 september 2012.

¹³ Careljan Rotteveel Mansveld (red.), *Het nieuwe formeren. Terugblik op de formatie van het kabinet-Rutte II* (Den Haag, 2013).

den met maatschappelijke organisaties om brede steun voor zijn agenda te krijgen: een sociaal akkoord met werkgevers en werknemers over de arbeidsmarkt werd gevolgd door twee akkoorden met belangenorganisaties uit de zorg, een onderwijsakkoord en een energieakkoord. Enkele grote FNV-bonden in de publieke sector zagen echter af van medewerking (AbvaKabo bij het zorgakkoord en de AOb bij het onderwijsakkoord).

Gaandeweg verhardde de relatie zich tussen coalitie en oppositie: onderhandelingen tussen de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Jet Bussemaker (PvdA), en de Tweede Kamerfracties van VVD, PvdA, D66 en GroenLinks over de studiefinanciering en de kindregelingen liepen op niets uit. De minister hield vast aan haar eigen plannen, maar moest uiteindelijk bakzeil halen: de voorstellen werden ten minste een jaar uitgesteld. Deze vorm van blufpoker tussen coalitie en oppositie zette zich enige tijd voort: het kabinet had op Prinsjesdag 2013 een begroting ingediend zonder zich van steun in de Eerste Kamer te verzekeren. Bij het begin van de algemene beschouwingen kreeg het kabinet onmiddellijk een motie van wantrouwen van Geert Wilders voor zijn kiezen: volgens de PVV-leider zou Rutte II de economische crisis verergeren en draagvlak ontberen. De motie kreeg naast de fractie van de PVV bijval van die van de SP en de PvdD. Hoewel de andere fracties hun steun onthielden, spraken ook zij hun onvrede uit over de begroting. Hierdoor dreigde een impasse in de Eerste Kamer. Eind september opende het kabinet uiteindelijk toch onderhandelingen over de begroting: in ruil voor steun konden de partijen invloed krijgen op de begrotingsplannen. Alle oppositiepartijen werden uitgenodigd, maar de PVV en de SP sloegen de uitnodiging af – zij hadden immers hun vertrouwen in het kabinet opgezegd. De andere Tweede Kamerfracties kwamen wel praten. In verschillende onderhandelingsronden vielen achtereenvolgens de PvdD, 50Plus, het CDA en GroenLinks af. Het is opvallend dat de PvdD er wel voor koos om te onderhandelen, aangezien ze de motie van wantrouwen tegen het kabinet had ondersteund. Naar eigen zeggen greep de partij ‘elke gelegenheid aan (...) om dit kabinet ertoe te bewegen te stoppen met zijn desastreuze beleid’, maar zou ze niet mee werken aan ‘lente-, zomer-, herfst- of winterakkoorden’.¹⁴ Het CDA, waarvan als traditionele regeringspartij verwacht zou kunnen worden dat het zich gouvernementeel en constructief zou

¹⁴ ‘Gesprek met Dijsselbloem: Thieme bepleit radicale koerswijziging’ (30 september 2013); zie www.partijvoordedieren.nl/recent/news/i/7735/thieme-bepleit-radical-koerswijziging (geraadpleegd 1 oktober 2014).

opstellen, stelde als voorwaarde voor de onderhandelingen 'dat het kabinet kiest voor maatregelen waarin de belasting niet verhoogd wordt, waarin niet wordt genivelleerd en waarin de overheid wordt verkleind'. Toen het kabinet duidelijk maakte vast te blijven houden aan belastingverhogingen en nivelleringsmaatregelen, braken de christendemocraten de gesprekken af.¹⁵ Uiteindelijk tekenden alleen D66, de ChristenUnie en de SGP, de drie partijen die aan het begin van 2013 al het woonakkoord hadden gesteund, het begrotingsakkoord 2014.

Het kabinet moest met betrekking tot de pensioenen eveneens een U-bocht maken. Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Jetta Klijnsma (PvdA) had een wetsvoorstel door de Tweede Kamer gelooft om de fiscale aftrekbaarheid van de pensioenpremies te beperken, maar in de Eerste Kamer was er geen meerderheid voor haar voorstel. Opnieuw werden alle partijen door het kabinet uitgenodigd en weer eindigde de regeringscoalitie bij de Tweede Kamerfracties van ChristenUnie, D66 en SGP.

In 2014 werden deze drie partijen beloofd voor hun constructieve houding, die ze nu al drie keer hadden getoond. In de media werd het drietal de 'C3', de constructieve drie, genoemd; in de Kamer 'de meest geliefde oppositie'. In plaats van controversiële plannen eerst door de regeringspartijen in de Tweede Kamer te laten aannemen zonder zich van steun van een meerderheid in de Eerste Kamer te verzekeren, onderhandelde de coalitie in het voorjaar met vertegenwoordigers van de Tweede Kamerfracties van de C3: staatssecretaris Klijnsma bereikte een akkoord over de Participatiewet en staatssecretaris Martin van Rijn (PvdA) van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de Wet langdurige zorg – beide ingrijpende wetsvoorstellen, die de verantwoordelijkheid voor de bijstand en de langdurige zorg bij de gemeenten leggen. De decentralisatie van jeugdzorg kwam overigens zonder akkoord tot stand. Dat gold ook voor de Wet werk en zekerheid, die het sociaal akkoord omzet in wetgeving en fiscalisering van de pensioenen. In lijn met deze nieuwe werkwijze ging het kabinet onderhandelingen aan met de C3 over de begroting van 2015, die in september 2014 op Prinsjesdag werd gepresenteerd. De nieuwe plannen hadden de dekking van D66, de ChristenUnie en de SGP. De 'meest geliefde oppositie' heeft overigens ook al wel haar tanden laten zien: dat

¹⁵ 'CDA houdt vast aan lastenverlichting gezinnen en bedrijven' (3 oktober 2013); zie www.cda.nl/actueel/toon/cda-houdt-vast-aan-lastenverlichting-gezinnen-en-bedrijven-1/ (geraadpleegd 1 oktober 2014).

D66 in januari 2014 het vertrouwen in staatssecretaris Frans Weekers (VVD) van Financiën dreigde op te zeggen, was een belangrijke reden voor hem om af te treden.

Op onderwerpen waarop het kabinet niet kon rekenen op de SGP en de ChristenUnie, richtte het zijn ogen op GroenLinks. De Tweede Kamerfracties van GroenLinks en D66 onderhandelden met de coalitie over de studiefinanciering (onder verantwoordelijkheid van Bussemaker) en de zogeheten 'Noordvleugelprovincie', waarin de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht zouden moeten samengaan (onder verantwoordelijkheid van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ronald Plasterk, PvdA). De eerste onderhandelingen slaagden wel, maar de tweede liepen vast.

Al met al heeft het kabinet in de afgelopen twee jaar dus zeven akkoorden gesloten met oppositiepartijen. Zeven keer met D66, zes keer met SGP en ChristenUnie en een keer met GroenLinks. Tabel 2 op de volgende pagina geeft een overzicht.

De bijdragen

In de verschillende bijdragen in deze bundel staat het parlementaire functioneren van het tweede kabinet-Rutte en zijn wetgevende activiteiten centraal. Auteurs afkomstig uit verschillende wetenschappelijke disciplines laten hierover hun licht schijnen, waarbij zij vergelijkingen door de tijd maken en tussen Nederland en andere landen.

Joop van den Berg kiest voor een historische benadering. Hij beziet Rutte II als een kabinet van 'gemengde samenstelling', dat twee sterk verschillende ideologische tradities verenigt. Het kabinet dient het evenwicht te bewaren tussen de sociaaldemocratische en liberale oriëntatie. Daarbij mist het een meerderheid in de Eerste Kamer en moet het voortdurend op zoek naar samenwerkingspartners. Van den Berg verwacht dat deze situatie – gezien de onverminderd grote electorale volatiliteit – na de Provinciale Statenverkiezingen van maart 2015 en de daaropvolgende Eerste Kamerverkiezingen niet meer werkbaar zal zijn. Hij stelt daarom net als Wiegel een tussenformatie voor.

Tabel 2. Steun oppositiepartijen voor deelakkoorden, 2013-2014

Akkoord	Datum	D66	CU	SGP	GL	CDA	50+	PvdD	PVV	SP
Woonakkoord	13/2/2013	•	•	•						
Begroting 2014	11/10/2013	•	•	•						
Pensioenakkoord	18/12/2013	•	•	•						
Participatiewet	3/2/2014	•	•	•						
Wet langdurige zorg	17/4/2014	•	•	•						
Onderwijsakkoord	28/5/2014	•			•					
Begroting 2015	27/8/2014	•	•	•						
<i>Totaal</i>		7	6	6	1	0	0	0	0	0

Simon Otjes en Tom Louwerse analyseren het kabinet vanuit politologisch perspectief. Door het stemgedrag in de Tweede Kamer tijdens het tweede kabinet-Rutte te vergelijken met het stemgedrag ten tijde van een eerder minderheidskabinet (Rutte I) en een kabinet van 'gemengde samenstelling' (Balkenende IV), proberen zij Rutte II te duiden: functioneert het huidige kabinet als een minderheidskabinet of als een middenkabinet, dat vanwege zijn centrumkoers op steun kan rekenen van andere gematigde oppositiepartijen. Hun conclusie is dat het kabinet vanuit dit perspectief bezien beter te duiden is als middenkabinet dan als minderheidskabinet. Hierbij valt met name de rol van het CDA op. Deze partij stemt vaak met de coalitiepartijen mee, terwijl zij niet zoals de C3 met het kabinet een vorm van samenwerking heeft opgebouwd.

Aalt Willem Heringa beziet het tweede kabinet-Rutte vanuit staatsrechtelijk opzicht. In zijn bijdrage onderzoekt hij de staatsrechtelijke vernieuwingen die onder dit kabinet plaats hebben gevonden. Centraal daarin staat de keuze om een kabinet te vormen zonder meerderheid in de Eerste Kamer, alsmede de nieuwe *modus operandi* die ontstond toen oppositiepartijen in de Tweede Kamer de zwakte van het kabinet in de Eerste Kamer uitbuiten om in ruil voor hun steun, delen van hun programma te realiseren. Hij meent dat de traditionele rol van de Eerste Kamer in deze constellatie fundamenteel is gewijzigd: de senaat fungeert minder als 'rechtmatigheidscontroleur' en meer als waarborg voor een breed politiek draagvlak voor het kabinetsbeleid.

Bert van den Braak beschrijft in hoeverre Rutte II halverwege zijn regeringstermijn geslaagd is in zijn missie: het uitvoeren van een ambitieuze hervormingsagenda op het gebied van de woningmarkt, de arbeidsmarkt, de zorg, de pensioenen en het onderwijs. Hij heeft het regeerakkoord doorgelopen en vastgesteld wat hiervan tot nu toe tot stand is gekomen. Daarbij vergelijkt hij de productie van Rutte II met die van eerdere kabinetten.

Peter Bootsma ten slotte kijkt over de grens en vergelijkt de Nederlandse kabinetsformatie met het Duitse proces van regeringsvorming. Hierbij valt op dat instituties en formele procedures in Duitsland politiek stabiliteit in de hand werken: het aantal mogelijke coalities is beperkt vanwege de kiesdrempel, een nieuw kabinet moet altijd beschikken over een meerderheid in de Bondsdag en er is sprake van een formatiemaand na de verkiezingen, waarin de gesprekken plaats vinden. In Nederland daarentegen ligt het pro-

ces van formeren meer open. Het opvallende is daarbij wel dat bij al deze Duitse *Gründlichkeit* een minderheid in de *Bundesrat* (de Duitse senaat) acceptabel is en partijen hier pragmatisch mee omgaan, terwijl dit in Nederland gezien wordt als een staatsrechtelijk novum.

Regeren zonder vaste meerderheden

Joop van den Berg

Zoektochten naar een parlementaire meerderheid

Geen Nederlandse politieke partij is er ooit in geslaagd zelfstandig een parlementaire meerderheid te verwerven. Negentiende-eeuwse liberalen kwamen er nog het dichtste bij, maar vooral toen zij nog geen partij hadden gevormd. Tegen de tijd dat dit wel gebeurde, viel de stroming weldra uiteen in drie partijen. Meerderheden vormen is in Nederland dus altijd een kwestie geweest van coalitievorming, meestal pas tot stand gekomen ná verkiezingen voor de Tweede Kamer. Dat was in 2012, bij de formatie van het tweede kabinet-Rutte, niet anders dan daarvoor.

Wat wel anders was dan in jaren gebruikelijk, was de noodzaak tot vorming van een kabinet waarin politieke antipoden met elkaar moesten samenwerken in een ‘kabinet van gemengde samenstelling’, zoals dit sinds het begin van de twintigste eeuw is gaan heten. Hoe uitzonderlijk is zo’n combinatie eigenlijk en wat zegt de parlementaire geschiedenis over de levensvatbaarheid van zulke kabinetten?

Geen partij mag dan ooit op haar eentje de meerderheid hebben behaald, er moet wel iets aan worden toegevoegd. Feit is immers dat er in het derde kwart van de negentiende eeuw en het eerste kwart van de twintigste perioden zijn geweest dat politieke partijen in staat waren tot een min of meer vast bondgenootschap waarmee in veel gevallen een parlementaire meerderheid kon worden gevormd. Zo stond aan de ene kant de liberale stroming, verdeeld over twee of meer groeperingen, die tussen 1891 en 1901 over een meerderheid beschikte. Daartegenover stonden drie christelijke partijen, die doorgaans tezamen regeerden. Kiezers wisten daarvoor redelijk zeker wat hun te wachten stond met hun stem voor ‘rechts’ (christelijk) of voor ‘links’ (liberaal).

De opkomende sociaaldemocratische beweging gooide aan het einde van de negentiende eeuw roet in het eten: zij wilde noch samenwerking met rechts noch met links. Daardoor droeg zij er na 1900 sterk aan bij dat meerderheidsvorming veel moeilijker werd, zoal niet onmogelijk. Weliswaar werden in 1905 de christelijke

partijen onder aanvoering van Abraham Kuyper, de leider van de Anti-Revolutionaire Partij (ARP), bij de verkiezingen verslagen, maar er stond geen houdbare (liberale) meerderheid meer tegenover. Dit fenomeen herhaalde zich in 1913, toen de Sociaal-Democratische Arbeiders Partij (SDAP) weliswaar sterk won, maar daarmee voornamelijk bewerkstelligde dat er voor links noch rechts een parlementaire meerderheid resteerde. Hoewel er toen over meedoen aan de regering in de SDAP ernstig is getwist, leidde dat er niet toe dat zij tot het kabinet toetrad. De SDAP hanteerde als beleidslijn dat zij minimaal zelf over een parlementaire meerderheid moest beschikken om te willen regeren en dan natuurlijk op haar eentje.

Afbrokkeling van de liberale partijen en onvermogen tot samenwerking van de sociaaldemocratie maakten het vormen van een parlementaire meerderheid dus periodiek onmogelijk. Het antwoord daarop was de vorming van minderheidskabinetten, van liberalen of van christelijke partijen, maar een succes waren ze niet. Niet zelden ging het al in de Tweede Kamer mis met plannen van de regering. Als deze Kamer wel meewerkte, bleek er soms weer geen meerderheid in de Eerste Kamer. Trouwens, ook als er een vaste politieke meerderheid in de Tweede Kamer bestond, zei dat nog niet veel over de steun van de Eerste Kamer. Het kabinet-Kuyper (1901-1905) met een meerderheid in de Tweede Kamer, stond bij voorbeeld tegenover een liberale meerderheid in de Eerste Kamer. Die laatste had niet de neiging voor het kabinet opzij te gaan; Kuyper nam daartegen zelfs zijn toevlucht tot de eerste en enige exclusieve ontbinding van de Eerste Kamer in 1904.

Het enige minderheidskabinet dat zichzelf redelijk overeind wist te houden en voorts presteerde was het liberale kabinet-Cort van der Linden (1913-1918). Maar dat bestuurde het land dan ook onder heel bijzondere omstandigheden. De Eerste Wereldoorlog was een dagelijkse bedreiging voor leven en welzijn van de bevolking. Ministers en Kamerleden onderdrukten in die situatie, in elk geval tot in 1915, zoveel mogelijk hun neiging tot conflict. 'Godsvrede' werd dat genoemd. Premier Cort van der Linden was voorts bereid iedere minister in zijn kabinet te vervangen zonder het tot een kabinetscrisis te laten komen, zolang het buitenlands beleid en daarmee Nederlands neutraliteit maar niet in het geding kwamen. Daarover wisten kabinet en parlement conflicten te vermijden. De ruzies over de neutraliteit speelden zich af tussen het kabinet en

een nogal snel opgewonden koningin Wilhelmina, maar daar merkte de buitenwacht niet zoveel van.

Het 'kabinet van gemengde samenstelling'

Het lot van het kabinet-Cort van der Linden en de eerdere ervaringen met minderheidskabinetten voedden de behoefte aan alternatieve meerderheden. Dat deed de gedachte ontstaan aan een 'kabinet van gemengde samenstelling', het eerst bij Pieter Jelles Troelstra, de leider van de SDAP. In 1913 had hij, gesteund door het congres van de partij maar tegen een deel van de partijelite in, samenwerking van zijn 'proletarische' partij met 'burgerlijke' partijen in een 'gemengd' kabinet nog afgewezen. Daarmee had hij de lijn aangehouden van de Duitse zusterpartij, SPD, die eveneens regeringsdeelname vanuit een parlementaire minderheidspositie steeds had afgewezen. Dat had tijdens een congres van de Tweede Internationale, in 1904 in Amsterdam gehouden, nog tot een daverend conflict geleid met de Franse SFIO, die haar eerste ervaringen met meeregeren toen al had opgedaan; zonder doorslaand succes overigens.

Een jaar na het congres van de SDAP maar nog ruim voor 'The Guns of August' begonnen te bulderen, was Troelstra gaan twifelen. In een rede voor zijn partijgenoten in Delft bepleitte hij de mogelijkheid van deelname aan, zoals hij het noemde, 'een kabinet van gemengde samenstelling'. Daaraan verbond hij de voorwaarde dat zijn partij in voorkomende gevallen een minderheidsopvatting zou kunnen blijven hanteren, die ook aan de Staten-Generaal kon worden voorgelegd. Dat was toen al in strijd met het Reglement van Orde van de Ministerraad (RvOM), maar daar leed Troelstra niet onder. Hij kreeg er echter geen hand voor op elkaar, ook niet in eigen kring. Zo gek was zijn idee overigens niet: in andere staten bestond er geen homogeniteitsvoorschrift voor de regering (in Israël nog steeds niet) en in eigen land kende en kent het College van B&W evenmin zulk gebod. Niettemin, daar zat de oplossing blijkbaar niet.

De antirevolutionair Hendrik Colijn was de volgende die de mogelijkheid verkende van een 'kabinet van gemengde samenstelling'. Hoewel er na 1918 een meerderheid was voor de drie christelijke partijen, was hij daar niet zo'n liefhebber van. Van de Christelijk-Historische Unie (CHU), de elitaire protestantse 'zuster', hield hij niet en de katholieke partij (later de Rooms-Katholieke Staatspartij geheten; RKSP) vertrouwde hij niet. Die was hem te links. Vandaar

dat hij de gedachte ontwikkelde aan een meerderheid waarvan de kern zou worden gevormd door de ARP en de liberale partijen. CHU en RKSP mochten meedoen, maar dan wel volgzzaam op de achterbank.

Geruime tijd wisten de andere christelijke leiders zo'n gemengd kabinet tegen te houden, maar in 1933 zag Colijn kans zijn zin door te drijven. Daarbij kon hij zich, met enig recht, beroepen op de urgentie van de grote economische depressie van die jaren. Hij voorkwam er voorts mee dat er, vooral door katholieken, te vaak met een schuin oog kon worden gekeken naar de SDAP. Het tweede kabinet-Colijn (1933-1937) – met daarin ARP, CHU, RKSP, liberale Vrijheidsbond en Vrijzinnig-Democratische Bond (VDB; min of meer de erflater van D66) – werd daardoor het eerste 'kabinet van gemengde samenstelling' dat werkelijkheid werd. Voor het eerst werd de lang bestaande kloof tussen christelijke partijen enerzijds en seculiere partijen anderzijds overbrugd. Het was niet zozeer afbrokkeling die eraan ten grondslag lag, hoewel de christelijke samenwerking steeds moeilijker verliep. Het was, als in 1914, primair de nood der tijden die partijen over traditionele grenzen heen, bijeen dreef. Het tweede kabinet-Colijn zou overigens op termijn een breuk met zich meebrengen in de christelijke samenwerking: antirevolutionairen en katholieken groeiden sterk uiteen, temeer omdat Colijn geen werkelijke verlichting bracht in het economische en sociale lot van de bevolking.

Fragmentatie en urgentie: rooms-rood na 1945

Het einde van de Tweede Wereldoorlog en de Duitse bezetting leidde een periode in van een verlangen naar vernieuwing, maar vooral van de noodzaak tot herstel van een land dat enorme verwoestingen had ondervonden. Dan was er voorts de rebellie in toen nog Nederlands-Indië en nieuwe bedreiging van de vrede vanuit de Sovjet-Unie.

In 1946 braken uitgerekend de katholieken met de vaste vooroorlogse christelijke samenwerking met ARP en CHU. De ARP van Kuyper mag de zogeheten 'Antithese' hebben uitgevonden, de katholieken hadden er het langst aan vastgehouden, ook in de crisisjaren dertig waarin de toenadering tussen RKSP en SDAP langzaam gestalte begon te krijgen. In 1946 wendden de katholieken, die ook hun naam veranderden (van RKSP tot Katholieke Volkspartij; KVP) de steven. Daartegenover stond de nieuwe Partij van de Arbeid, waarin sociaaldemocraten met links-liberalen en

progressieve christenen samengingen maar die geen 'Doorbraak' onder de kiezers wist te bewerkstelligen. Christelijke verbroekeling enerzijds en hoge urgentie anderzijds schiepen het klimaat voor het tweede 'kabinet van gemengde samenstelling', van KVP en PvdA, onder leiding van de katholieke premier Louis Beel, tezamen met zijn vicepremier en minister van Sociale Zaken, Willem Drees.

Vooraf Drees was zich dit karakter van 'kabinet van gemengde samenstelling' scherp bewust. Hij kende de tradities van de 'ministerialisme-kwestie' in zijn politieke kring; als piepjonge sociaaldemocraat was hij nog toeschouwer geweest van de al genoemde grote debatten daarover in het Amsterdamse Concertgebouw in 1904. Hij zag niets in afschaffing van het homogeniteitsvereiste uit het RvOM, hoewel hij als oud-wethouder met het ontbreken daarvan vertrouwd was geraakt en er goed mee had weten te opereren. Terecht zag hij dat daar in de nationale politiek geen toekomst voor was.

Drees zocht naar een andere benadering, die ook meer paste bij het Nederlandse parlementaire bestel. Een kabinet moest, ondanks de diepe kloven, als een eenheid opereren, maar de deelnemende partijen moesten in de Tweede Kamer kleur kunnen bekennen. Dit betekende dat regering en parlement gepaste afstand van elkaar moesten houden en dat partijen in de Kamer in betrekkelijke onafhankelijkheid moesten kunnen oordelen over plannen en interventies van het kabinet. Drees hield dus om te beginnen ruim afstand van zijn eigen vrienden in de Tweede en Eerste Kamer, niet altijd tot hun vreugde. Drees' optreden streed immers met het natuurlijke 'monisme' van de sociaaldemocratie, die haar bestuurders zag als de mandatarissen van de politieke wil van de partij.

Het paradoxale effect van de rooms-rode samenwerking na twaalf jaar was dat zij was uitgewoond, maar ook was de tijd voorbij dat de PvdA zichzelf als een partij definieerde die slechts onder bijzondere omstandigheden zou willen samenwerken met 'burgerlijke' partijen. Zij was zelf redelijk 'burgerlijk' geworden. Interessant is de vraag is of de KVP en de andere christelijke partijen daar net zo over dachten.

Bekend is de stelling van de Amsterdamse politicoloog Hans Daudt, die veronderstelde dat juist de KVP vasthield aan bijzondere voorwaarden om met de PvdA te kunnen samenwerken, in navolging van wat ooit mgr. W.H. Nolens als katholiek leider had

gezegd: samenwerking met sociaaldemocraten niet dan in uiterste noodzaak. Over de positiebepaling van de christelijke partijen, de KVP in het bijzonder, jegens de PvdA is sedert 1958, toen de rooms-rode samenwerking werd verbroken, altijd discussie blijven bestaan. Dat gebeurde overigens voornamelijk in de PvdA zelf; met de breuk van 1958 kwam daar ook de discussie over het ministerialisme weer terug, vooral na het aantreden van Nieuw Links in de jaren zestig.

Intermezzo: voorwaarden en risico's van 'grensoverschrijding'

De grote pluriformiteit van het Nederlandse partijenbestel heeft telkens de gedachte gevoed aan de noodzaak van 'grensoverschrijding', het zoeken naar de niet voor de hand liggende meerderheid. Zulk zoeken werd voorts sterk gevoed door de urgentie van aan te pakken vraagstukken. Vanaf de tijd na 1918 heeft dat ook daadwerkelijk geleid tot kabinetten van gemengde samenstelling, eerst van christelijk met liberaal en later van katholiek en sociaaldemocratisch.

Geleidelijk werd het besef van grensoverschrijding in beide genres coalities steeds minder sterk; of liever: bleek de grens opgeheven. Dat gold nog het sterkst voor de grens tussen christelijk en liberaal: kabinetten van christelijke partijen (later CDA) en VVD werden misschien geen vaste bondgenootschappen, maar wel doodnormale en ook preferente coalities. Dat gold in veel mindere mate voor kabinetten van christelijke partijen en PvdA. Hun verhouding bleef steeds gespannen, vooral na het fiasco met het kabinet-Cals in de jaren zestig, geëindigd in de 'Nacht van Schmelzer'. KVP en PvdA stonden elkaar enerzijds politiek na, maar zij waren tot in de jaren zeventig tegelijk elkaars belangrijkste electorale rivalen, vooral natuurlijk in katholieke streken. Helemaal ongelijk had Daudt dus niet.

'Kabinetten van gemengde samenstelling', zo is in de historie gebleken, zijn slechts mogelijk onder bepaalde voorwaarden en ze lopen ook een paar specifieke risico's. Tijd dus voor een korte evaluatie.

Gegeven de verschillen in overtuiging, dienen afspraken over het gezamenlijk regeringsbeleid beperkt te blijven, zodat ze enerzijds effectief zijn en anderzijds voldoende ruimte laten voor onafhankelijk parlementair optreden, ook van regeringsgezinde fracties. In alle niet-geregelde kwesties waarmee het kabinet wordt geconfron-

teerd mag het niet bij voorbaat rekenen op parlementaire steun. Dat vergt dus incasseringsvermogen bij de deelnemende partijen en vooral bij individuele ministers en staatssecretarissen. Afspraken moeten enerzijds helder worden geformuleerd en anderzijds ook zonder veel gedoe worden nageleefd. Ooit ging ‘rooms-rood’ onderuit, toen eerst de KVP en daarna de PvdA zich niet meer gebonden achtten aan wat in het regeringsprogramma was overeengekomen.

Een regeerakkoord is bij een kabinet van gemengde samenstelling productiever als het tot stand komt door echt gezamenlijk gedragen beleidsvoorkeuren, meer dan door ingewikkelde en multi-interpretabele compromissen. Rooms en rood dachten tussen 1946 en 1956 grosso modo gelijk over noodzaak en vormgeving van sociale zekerheid en welvaartsontwikkeling. Daarna begon het mis te gaan.

Daar komt nog iets bij. In vroeger tijd vond immers ook datgene plaats wat wij nu ‘uitruil’ zouden noemen, niet zozeer in issues als wel in de keuze van departementen en ministers. Tijdens de ‘rooms-rode’ coalities konden ministers van de KVP hun gang gaan op Onderwijs en (vanaf 1948) op Economische Zaken; de ministers van de PvdA op Sociale Zaken en Financiën, maar dan ook met hun eigen opvattingen. De individuele ministeriële handelingsvrijheid – zo moet er worden bij gezegd – was toen aanzienlijk groter dan vandaag. De beperkte regeerakkoorden lieten daartoe ook de ruimte.

Als gezegd, naast voorwaarden zijn er risico’s verbonden aan ‘kabinetten van gemengde samenstelling’. Soms liep de zaak vast, omdat een van de partijen de spagaat te pijnlijk vond worden, zoals de RKSP in het tweede kabinet-Colijn in 1935, of zoals de VVD in 1951 in het eerste kabinet-Drees, dan wel de PvdA in het derde kabinet-Drees in 1955. Dat er telkens een oplossing mogelijk was, had ook te maken met de omstandigheid dat niemand de noodzaak zag van verkiezingen in geval van een kabinetscrisis.

Groter bewegingsvrijheid van Kamer en Kamerleden betekent natuurlijk ook een risico, vooral als een of meer leden de weg kwijt raken of in opstand komen. Dan kan de sfeer in de coalitie onder druk komen te staan. Coalities als deze brengen een zorgvuldige regie van parlementair opereren met zich mee en dus de noodzaak van een uiterst professionele fractievoorzitter en een strikte hiërarchie.

chie in de fractie. Niet iedereen mag naar geloven in en buiten de Kamer 'interessante dingen debiteren'. Daar moet aan worden toegevoegd dat voortdurende opiniepeilingen in oude tijden ontbraken, wat de rust in het parlementaire werk aanzienlijk bevorderde.

Het grootste risico van een 'kabinet van gemengde samenstelling' is, hoe paradoxaal ook, zijn succes. Het goed samenwerken in zulk een kabinet, op hoofdzaken door de parlementaire meerderheid gesteund, leidt bijna onvermijdelijk tot geleidelijke depolitisering: het niet langer formuleren van vraagstukken in politiek-ideologische termen. Het politieke bedrijf riskeert een technocratie te worden. Die vervreemdt echter de kiezers van regering en parlement en stimuleert de 'een-pot-natdoctrine'. Niet toevallig zagen de politicologen Hans Daalder in 1964 en Arend Lijphart in 1968 'depolitisering' als kenmerk van de Nederlandse politieke besluitvorming. Daalder zag er bovendien de gevaren van.

Onmiskenbaar begonnen vooral de christelijke partijen in de jaren vijftig last te krijgen van vervreemding en onbegrip onder hun kiezers, terwijl de PvdA juist gelegitimeerd raakte. Die kwam pas in de jaren zestig in de problemen, tijdens en na het kabinet-Cals (1965-1966). Vooral de KVP ontwikkelde de sterke behoefte te laten zien dat zij ook sociaal beleid kon voeren 'zonder socialisten'. Van de oude Antithese tussen christelijk en seculier was spoedig na 1945 weinig of niets meer overgebleven, tot verdriet van de ARP.

Intussen werd de 'enige echte' polariteit die tot de verbeelding sprak die tussen sociaaleconomisch links en rechts, die tussen PvdA (en kleine linkse partijen) enerzijds en de VVD anderzijds. Een coalitie tussen VVD en PvdA werd vanaf eind jaren vijftig algemeen voor onmogelijk verklaard, eerst door henzelf en vervolgens ook door de buitenwacht. Ook voor onnodig: christelijke partijen raakten weliswaar hun eigen parlementaire meerderheid kwijt, maar meerderheden met VVD of PvdA werden door henzelf niet meer als 'grensoverschrijdend' beschouwd. Ook zonder eigen meerderheid berustte bovendien de keuze voor de ene of de andere coalitie bij de christelijke partijen, sinds 1977 samengegaan in het CDA.

Nieuwe fragmentatie en nieuwe grensoverschrijding

Terug naar de historie van de 'kabinetten met gemengde samenstelling'. Uiterlijk vanaf begin jaren negentig werden de twee grote

traditionele volkspartijen, christendemocratie en sociaaldemocratie, geconfronteerd met geleidelijke (soms zelfs ongeleidelijke) structurele afbrokkeling. Voor wie om zich heen wilde kijken: dat bleek geen typisch Nederlands verschijnsel, maar een fenomeen dat zich in heel democratisch Europa manifesteerde. Nieuwe fragmentatie was het gevolg en dus ook nieuwe problemen met parlementaire meerderheidsvorming.

Voorts was sinds de jaren zestig een aantal nieuwe politieke partijen ontstaan, die aan oude tegenstellingen niet heel veel boodschap hadden: het links-liberale D66, de fusie van een klein-links allegaartje in GroenLinks en van christelijke partijtjes in de ChristenUnie en tot slot de linkse tegenpartij SP. Dit alles voedde opnieuw de noodzaak 'grensoverschrijdend' te werk te gaan en te denken aan de vorming van een nieuw 'kabinet van gemengde samenstelling', nu met de VVD en de PvdA als kern. Dat kwam er, vooral dankzij de maximale druk van D66, in de vorm van het eerste 'paarse' kabinet onder leiding van Wim Kok in 1994.

Vooraf dit eerste kabinet was een succes, ook bij de kiezers en dat maakte voortzetting ervan in 1998 vrijwel onvermijdelijk, hoewel het in de jaren sedertdien weinig meer voor elkaar kreeg. Het werd vooral slachtoffer van zijn eigen succes: het werd immers onevenredig vatbaar voor het verwijt van 'technocratie' en al te verregaande 'depolitisering'. Het had zich bovendien niet erg aan de vereiste voorwaarden gehouden. De aanduiding 'paars' had al een waarschuwing moeten zijn. D66 was daar weliswaar gek op, maar voor VVD en PvdA was dit kabinet toch eerder een gewaagde combinatie, die erbij gebaat was dat de kleuren 'blauw' en 'rood' zichtbaar zouden blijven. Dat gebeurde echter niet. Voor zulk een 'gemengd' kabinet hadden de parlementaire deelnemers zich er iets te veel mee geïdentificeerd en te weinig afstand gehouden. Als Kamerleden plotseling toch afstand namen, dan deden zij dat ongericht en weinig professioneel, zoals de PvdA-Kamerleden Rob van Gijzel en Rob Oudkerk bij de Bijlmer-enquête, die persoonlijk een paar ministers dachten op te kunnen blazen. Aan de oppositie, vooral die van CDA en SP, werd te weinig aandacht en empathie besteed. Dat alles in omstandigheden waarin de oude en sociaal bepaalde trouw van kiezers aan hun partijen toch al was vervluchtigd en de opiniepeilingen het politieke bedrijf teisterden.

Toen was daar ineens Pim Fortuyn. Het populisme deed zijn intrede in de Nederlandse politiek en sloeg aanvankelijk grote gaten bij

zowel links als rechts. Wat nog nooit vertoond was en ook niet meer zou worden vertoond, nadat Fortuyn om het leven was gekomen. Het bijzondere aan zijn populisme was dat het niet alleen de technocratie en de depolitisering van 'paars' aanviel, maar ook een eigenaardig mengsel vormde van oud-linkse en oud-rechtse voorkeuren.

Fortuyns optreden viel vervolgens samen met opkomende turbulentie in de internationale politiek na 'nine-eleven', alsmede volatilititeit en fragmentatie in het kiesgedrag (vooral ten koste van de oude volkspartijen). Dit alles veroorzaakte jarenlange instabiliteit in de coalitievorming en het regeringsbeleid: tussen 2002 en 2012 zag Nederland vier kabinetten-Balkenende en het eerste kabinet-Rutte aan zich voorbij trekken. Ten dele werd de instabiliteit bevorderd doordat soms de grenzen van coalitievorming te snel werden overschreden: de LPF zonder Fortuyn was daar niet tegen opgewassen en D66 leed blijkbaar te zwaar onder een kabinet met het CDA. Toen in 2010 het CDA de kloof overstak naar Wilders' PVV – dat achter elke boom islamitische terreur zag – ging dat ten koste van CDA en PVV beide. Zo gemakkelijk is de vorming van een houdbaar 'kabinet van gemengde samenstelling' nu ook weer niet.

Het had anders kunnen lopen, als de coalitie van CDA, PvdA en ChristenUnie (2007-2010) zichzelf serieus had genomen en zich had weten te onderscheiden door professioneel en ideëel leiderschap. Het tegendeel bleek het geval: het vierde kabinet-Balkenende viel vooral op door onderling wantrouwen en onwil tot constructieve samenwerking. CDA en PvdA beconcurrerden elkaar om het hardst in wederzijdse streken. Het kabinet hield het alleen drie jaar vol dankzij het engelengeduld van de fractieleiders in de Tweede Kamer. Het werd ongeveer dezelfde beschamende vertoning als het tweede kabinet-Van Agt (1981-1982), maar daarvan waren wij na negen maanden verlost.

Een stabiele coalitie in turbulente tijden

Het werd dus hoog tijd voor een kabinet met een stabiele grondslag, bereidheid tot constructieve samenwerking en met het nodige politieke incasservermogen. Een kabinet voorts, dat noodzakelijke hervormingen van woningmarkt, arbeidsbestel en pensioen, hoger onderwijsfinanciering en gezondheidszorg in staat zou zijn aan te pakken. Vooral de zorgkosten waren immers bezig de publieke financiën volledig leeg te eten. Dat alles moest gebeuren

in een tijd van sterk toegenomen turbulentie: van bankencrisis naar economische crisis met levensgevaarlijke implicaties voor de euro; met terreur en burgeroorlog rondom en zelfs in Europa, een politiek van terugtrekking in de Verenigde Staten en één van georganiseerde rancune in de Russische Federatie.

Kortom, fragmentatie en hoge urgentie tegelijk vroegen om grensoverschrijding in politiek-ideologisch opzicht en dus om een nieuwe coalitie van 'gemengde samenstelling'. De kans daartoe deed zich, bijna per ongeluk, voor bij de verkiezingen van 2012 toen VVD en PvdA een ruime meerderheid verwierven in de Tweede Kamer. Dit, na een zomer waarin juist de PvdA bijna in het isolement terecht was gekomen dankzij een door D66 geregisseerd 'lente-akkoord'.

Het nieuwe 'kabinet van gemengde samenstelling' werd volgens het boekje geformeerd: in hoog tempo, met zo min mogelijk potentkijkers, met zoveel mogelijk uitruil in plaats van onontwarbare compromissen en met de belofte zichzelf en elkaar ruimhartig aan de afspraken te houden. Twee foutjes werden er gemaakt, waarvan één ominous. Het eerste: uitruil van standpunten werd niet gevolgd door overeenkomstige uitruil van departementen en ministers. Dat kon leiden tot ongeloofwaardige verdediging van andersmans standpunt door ministers en staatssecretarissen.

Tweede foutje: er werd onvoldoende rekening gehouden met het ontbreken van de parlementaire meerderheid in de Eerste Kamer. Dat was daarom ominous, omdat de eerste twee jaar van het tweede kabinet-Rutte moesten worden gebruikt om zulk een meerderheid alsnog te organiseren. Daardoor was er onvoldoende ruimte om dat te doen wat een kabinet van gemengde samenstelling broodnodig heeft: parlementair afstand houden van het kabinet, ook door de coalitiepartners. PvdA-leider Diederik Samsom had dat van die distantie weliswaar heel goed begrepen, vandaar dat hij volksvertegenwoordiger bleef. Maar, koortsachtig op zoek naar een meerderheid in de Eerste Kamer, kwam er van de handelingsvrijheid van hem en zijn fractie in de Tweede Kamer niets terecht.

Die vrijheid is nu alsnog geschapen en zij zal moeten worden gebruikt ter wille van de houdbaarheid van de coalitie, maar ook ter wille van de overlevingskansen van zowel de PvdA als de VVD. Dat vraagt niet alleen zelfstandige ruimte voor de fractieleiders in de

Tweede Kamer; ook belangrijke woordvoerders in beide fracties dienen in en buiten de Kamer ruimte te krijgen om zelfstandig aan het politiek debat bij te dragen zonder al te veel meel in de mond. Dat kan niet iedereen en dat betekent dat tamelijk onbekommerd onderscheid moet worden gemaakt tussen Kamerleden. Een 'kabinet van gemengde samenstelling' heeft geen behoefte aan dwaallichten en praatjesmakers. Beide fracties hebben voldoende bewaarde volksvertegenwoordigers om tot zelfstandig optreden in staat te zijn. Maar, of iedereen aanstonds de zin van hiërarchie in de fractie zal begrijpen?

De vraag is of dat voldoende zal zijn. In maart 2015 worden er verkiezingen voor de Provinciale Staten gehouden en deze zijn beslissend voor de samenstelling van de Eerste Kamer. Niets garandeert dat de huidige meerderheid in de Tweede Kamer dan alsnog wordt geëscorteerd door een overeenkomstige meerderheid in de Eerste Kamer. De volatiliteit van het kiesgedrag is er sedert 2012 immers niet minder op geworden.

VVD en PvdA zullen zich dus moeten voorbereiden op een transformatie van de huidige coalitie. Het zou al heel wat zijn als alle mogelijke oude en nieuwe partners zouden afzien van nieuwe voortijdige verkiezingen voor de Tweede Kamer en bereid zouden zijn voorrang te blijven geven aan stabiel regeringsbeleid en dus aan maximaal *reshuffling* en tegelijk basisverbreding van het bestaande kabinet. Eén troost: niet alle ministers en staatssecretarissen van het huidige kabinet zijn van zulk groot gezag en competentie dat zij niet kunnen worden gemist.

Het zou trouwens geen kwaad kunnen van deze transformatie gebruik te maken om vooral het aantal staatssecretarissen uit te breiden, want dat is vanaf 2010 te rigoureuze verminderd. Dat lijkt mooi zuinig, maar het doet tekort aan de noodzakelijke politieke leiding bij diverse ministeries en de politieke verantwoording aan de Tweede Kamer komt aldus te weinig tot haar recht. Het zadelt ambtenaren op met te grote verantwoordelijkheden, want de was moet toch worden gedaan. Aldus zou er, dankzij vervanging en uitbreiding, ruimte ontstaan voor minstens twee ministers en vier tot vijf staatssecretarissen; dat zou voldoende moeten zijn om indien nodig plaats in te ruimen voor een derde partij in de coalitie.

Literatuurnotitie

Dit artikel is in hoge mate product van wat tegenwoordig ‘zelf-plagiaat’ heet. Er is gebruik gemaakt van de gedachten-oefeningen die zijn uitgemond in de politieke columns van Bert van den Braak en mij voor de website ‘Parlement en Politiek’ tussen 2005 en heden (zie www.parlement.com), alsmede voor de elektronische nieuwsbrief ‘De Hofvijver’ van het Montesquieu Instituut (www.montesquieu-instituut.nl). Voorts heb ik gebruik gemaakt van een aantal artikelen die ik eerder heb gepubliceerd in *S&D*, het maandblad van de Wiardi Beckman Stichting. Specifiek gaat het dan om:

- ‘De formatie van het kabinet-Kok in zeven paradoxen’, in: *S&D*, 51 (1994), 10, 455-463;
- ‘Het merkwaardige karakter van Nederlandse kabinetsformaties’, in: *S&D*, 60 (2003), 7/8, 69-75;
- ‘Kabinet op zwakke pootjes’, in: *S&D*, 64 (2007), 4, 10-15;
- ‘En weer botsten de oude rivalen’, in: *S&D*, 67 (2010), 3, 28-35;
- ‘Ongeliefd en verre van onmisbaar. De PvdA in 2010’, in: *S&D*, 67 (2010), 10/11, 12-21;
- ‘Snelle bevalling, krachtige naweeën’, in: *S&D*, 69 (2012), 11/12, 10-16.

In deze artikelen wordt verwezen naar vele bronnen van anderen wijsheid waarvan ik gebruik heb gemaakt. Ten slotte verwijst ik naar: J.Th.J. van den Berg en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1796-1946* (Amsterdam, 2013) en naar: Jac. Bosmans en Alexander van Kessel, *Parlementaire geschiedenis van Nederland* (Amsterdam, 2011). In de tekst noemde ik de namen van Hans Daalder en Arend Lijphart. Bij Daalder gaat het om zijn oratie uit 1964: *Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek* (Assen, 1964); bij Lijphart betreft het zijn boek: *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (Amsterdam, 1968) een vertaling van zijn Engelstalige analyse in: *The Politics of Accommodation* (Berkeley, 1968).

Een middenkabinet of een minderheidskabinet?

Parlementair stemgedrag tijdens het tweede kabinet-Rutte

Simon Otjes en Tom Louwerse

Inleiding

Sinds de installatie van het tweede kabinet-Rutte van VVD en PvdA is de afwezigheid van een meerderheid in de Eerste Kamer onderwerp van voortdurende discussie geweest. In de senaat komen de sociaaldemocraten en liberalen acht zetels tekort. Zowel het nieuw aangetreden kabinet als sommige senatoren reageerden opvallend laconiek op deze situatie. CDA-fractievoorzitter Elco Brinkman verwachtte geen grote botsingen met het kabinet, als het beleid tenminste zou uitkomen in het midden. Ook ChristenUnie-senator Roel Kuiper kon zich voorstellen dat andere partijen zich zouden herkennen in een VVD-PvdA-regeerprogramma.¹ PvdA-senator Han Noten had er minder vertrouwen in: '[h]et is in mijn ogen een gevaarlijke vorm van wensdenken om te veronderstellen dat de samenstelling van de Eerste Kamer irrelevant is voor een nieuw kabinet', zo schreef hij nog voor het aantreden van het kabinet in *NRC Handelsblad*.² De politicoloog Rinus van Schendelen reageerde juist enthousiast op de nieuwe situatie: 'Niet alles is bevroren door het regeerakkoord. Voor iedereen is er elke dag iets te winnen of te verliezen.'³

In deze bijdrage staat de vraag centraal of we het tweede kabinet-Rutte moeten zien als een *minderheidskabinet* dat bij alle wetgeving op zoek moet naar een *ad-hoc*-meerderheid (zoals Van Schendelen hoopte en Noten vreesde), of als een *middenkabinet* dat juist door zijn centrumpositie op steun kan rekenen van andere partijen in het parlement (zoals Brinkman en Kuiper voorspelde). Rutte II is een interessante casus omdat het een meerderheid heeft in de Tweede, maar niet in de Eerste Kamer. Na het

¹ 'Senatoren: kabinet hoeft Eerste Kamer niet te vrezen', in: *de Volkskrant*, 15 september 2012.

² H. Noten, 'We volgen braaf de Tweede Kamer', in: *NRC.next*, 27 september 2012.

³ 'De Eerste Kamer gaat niet echt dwarsliggen', in: *NRC.next*, 4 december 2012.

door de PVV gedoogde eerste kabinet-Rutte (2010-2012) vormt het huidige kabinet een nieuwe afwijking van de norm van meerderheidscoalities in Nederland. Daarbij is het in het bijzonder interessant om na te gaan hoe de minderheidssituatie in de Eerste Kamer gevolgen heeft voor parlementair gedrag in de Tweede Kamer. Nadat het kabinet aanvankelijk ‘op de bonnefooi’ naar de Eerste Kamer ging in de verwachting dat de senatoren zijn hervormingsvoorstellen niet op politiek inhoudelijke gronden zouden blokkeren, zag het zich vrij snel genoodzaakt om politieke deals te sluiten met fractievoorzitters in de Tweede Kamer om zich zo van voldoende politieke steun in de senaat te verzekeren. Op die manier heeft de minderheidssituatie in de Eerste Kamer dus invloed op de meerderheidsvorming in de Tweede Kamer.

We richten onze analyse daarom op het parlementaire gedrag in de Tweede Kamer, het huis waar het politieke primaat ligt. We formuleren twee verwachtingen ten aanzien van de relatie tussen coalitie- en oppositiepartijen. Men zou verwachten dat minderheidssituaties er toe leiden dat de tegenstelling tussen coalitie- en oppositiepartijen zal vervagen. De tweede verwachting is dat het vooral de politieke samenstelling van het kabinet is die bepaalt hoe scherp de politieke scheidslijnen tussen oppositie en coalitie zijn. We lichten deze verwachtingen hieronder verder toe en bespreken hoe we deze in de politieke praktijk kunnen toetsen. We vergelijken het parlementair stemgedrag tijdens het tweede kabinet-Rutte met het stemgedrag tijdens het minderheidskabinet Rutte I en het meerderheidskabinet Balkenende IV. De uitkomsten van deze analyse suggereren dat vooral de politieke kleur van het kabinet van belang is voor de tegenstelling tussen coalitie en oppositie. Vervolgens analyseren we specifieke gevallen van samenwerking tussen coalitie en oppositie ten tijde van Rutte II, in het bijzonder de relatie met de drie oppositiepartijen D66, ChristenUnie en de SGP – de zogenoemde ‘Constructieve drie’ (C3). De deelakkoorden tussen kabinet en (constructieve) oppositie zijn weliswaar belangrijk voor de implementatie van de agenda van het kabinet, maar – zo blijkt – zij resulteren niet in een majeure wijziging in de verhouding tussen coalitie- en oppositiepartijen wat betreft hun parlementair stemgedrag.

Kabinetten en parlementair stemgedrag

Parlementsfracties kunnen drie verschillende statussen hebben ten opzichte van het kabinet. Met ‘regeringspartij’ duiden we een partij aan die ministers levert en het regeerakkoord heeft getekend. Een

‘gedoogpartij’ is een partij die geen ministers levert, maar wel een gedoogakkoord heeft getekend. We beschouwen de regerings- en de gedoogpartijen als de ‘coalitiepartijen’. Een partij die in geen van deze twee categorieën valt, is een ‘oppositiepartij’.

Volgens politicologen als Michael Laver, Simon Hix en Abdel Noury zullen regeringspartijen gedurende meerderheidskabinetten zeer vaak identiek stemmen.⁴ Als een kabinet een parlementaire stemming verliest, kan het vallen en dat kan resulteren in nieuwe verkiezingen. Dit is voor parlementariërs van regeringspartijen vaak een extra reden om voor kabinetsvoorstellen te stemmen: niet alleen kunnen zij in een nieuwe verkiezing hun zetel verliezen, ook valt het voor hun partij nog maar te bezien of deze opnieuw zal gaan regeren.⁵ Om de stabiliteit van een meerderheidskabinet te verzekeren, wordt de relatie tussen parlement en kabinet in Nederland gekenmerkt door monisme: de coalitiefracties en het kabinet werken nauw samen en bepalen zo de lijnen van het kabinetsbeleid.⁶ Het regeerakkoord speelt hierbij een dwingende rol.⁷ Een coalitiefractie zal niet zomaar accepteren dat een andere coalitiefractie voorstellen indient die in strijd zijn met het regeerakkoord.⁸ Ook over onderwerpen die buiten het regeerakkoord vallen, sluiten het kabinet en de coalitiefracties vaak compromissen.⁹

Gedurende minderheidskabinetten zonder gedoogsteun is de positie van het kabinet per definitie anders dan tijdens een meerderheidskabinet: het moet voor ieder voorstel op zoek naar steun

⁴ M.J. Laver, ‘Legislatures and Parliaments in Comparative Context’, in: B. Weingast en D. Wittman (red.) *Oxford Handbook of Political Economy* (Oxford, 2006), 121-140, aldaar 137; S. Hix en A. Noury, ‘Government-Opposition or Left-Right? The Institutional Determinants of Voting in Legislatures’. Working Paper, 7 maart 2013, zie personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Hix-Noury-GOorLR-07Mar2013.pdf (ge raadpleegd 1 oktober 2013).

⁵ Hix en Noury, ‘Government-Opposition or Left-Right?’

⁶ R.B. Andeweg, ‘Executive-Legislative Relations in the Netherlands: Consecutive and Coexisting Patterns’, in: *Legislative Studies Quarterly*, 17 (1992), 2, 161-182, aldaar 161; idem, ‘Parliamentary Democracy in the Netherlands’, in: *Parliamentary Affairs*, 57 (2004), 3, 568-580, aldaar 575-576; idem, ‘Towards a Stronger Parliament? Electoral Engineering of Executive-Legislative Relations’, in: *Acta Politica*, 41 (2006), 3, 232-248, aldaar 232.

⁷ A. Timmermans en R.B. Andeweg, ‘Coalition Cabinets in the Netherlands: Still the Politics of Accommodation?’, in: W.C. Müller en K. Strøm (red.) *Coalition governments in western Europe* (Oxford, 2000), 356-398.

⁸ R. Holzhaacker, ‘National Parliamentary Scrutiny Over EU Issues: Comparing the Goals and Methods of Governing and Opposition Parties’, in: *European Union Politics*, 3 (2002), 4, 459-479, aldaar 472.

⁹ Timmermans en Andeweg, ‘Coalition Cabinets in the Netherlands’, 383.

in het parlement.¹⁰ Het parlementaire proces is dan veel belangrijker voor de vaststelling van beleid dan bij meerderheidskabinetten waar alles vooraf geregeld en vastgelegd is. Minderheidskabinetten met gedoogsteun nemen een middenpositie in. De keuze hiervoor, in plaats van een meerderheidskabinet, komt vaak voort uit onoverbrugbare tegenstellingen tussen partijen ten aanzien van bepaalde politieke vraagstukken. Het door de PVV gedoogde eerste kabinet-Rutte is een goed voorbeeld: samenwerking met de partij van Geert Wilders als volwaardige regeringspartner was vooral voor het CDA een brug te ver, maar een gedoogconstructie accepteerde de partij wel, zij het moeizaam. Voorbeelden van zo'n constructie zijn ook te vinden in Denemarken, Nieuw-Zeeland en Zweden.¹¹ Vaak steunt een gedoogpartij niet alle onderdelen van het regeringsbeleid. Op die onderwerpen moet de regering zoeken naar alternatieve meerderheden, zoals minderheidskabinetten zonder gedoogsteun dat voortdurend moeten doen. Daarom worden kabinetten met gedoogsteun op verschillende manieren geduïd: de Noorse politicoloog Kaare Strøm spreekt over 'meerderheidskabinetten in vermomming' of 'imperfecte meerderheidskabinetten', omdat ze in bijna hun gehele functioneren identiek zijn aan een meerderheidskabinet.¹² In de ogen van de politicologen Tim Bale en Torbjörn Bergman is er tijdens zo'n gedoogd minderheidskabinet spraken van 'contractparlementarisme', omdat het kabinet in voortdurende onderhandeling is met een deel van het parlement.¹³ We verwachten daarom dat parlementair stemgedrag tijdens meerderheidskabinetten vaker langs coalitie-oppositielijnen zal lopen dan tijdens minderheidskabinetten. Dit noemen we het 'Van Schendelen-vermoeden'.

De meerderheid van een kabinet zegt echter niet alles. Ideologie is naast de tegenstelling tussen coalitie en oppositie een belangrijke

¹⁰ K. Strøm, 'Minority Governments in Parliamentary Democracies. The Rationality of Nonwinning Cabinet Solutions', in: *Comparative Political Studies*, 17 (1984), 2, 199-227; idem, *Minority Government and Majority Rule* (Cambridge, 1990).

¹¹ T. Bale en T. Bergman, 'Captives No Longer, but Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand', in: *Government and Opposition*, 41 (2006), 3, 422-449; F.J. Christiansen en R.B. Pedersen, 'The Impact of the European Union on Coalition Formation in a Minority System: The Case of Denmark', in: *Scandinavian Political Studies*, 35 (2012), 3, 179-197.

¹² Strøm, 'Minority Governments in Parliamentary Democracies', 223; idem, *Minority Government and Majority Rule*, 56.

¹³ Bale en Bergman, 'Captives No Longer, but Servants Still?'

verklaring van parlementair gedrag.¹⁴ Ideologische tegenstellingen en de tegenstelling tussen coalitie en oppositie kunnen elkaar versterken, namelijk als ze samenvallen, en verzwakken, als ze niet samenvallen. Neem bijvoorbeeld de situatie waarin alle rechtse partijen deel uitmaken van de coalitie en alle linkse partijen van de oppositie, zoals tussen 2000 en 2003 in Oostenrijk het geval was toen de christendemocratische ÖVP en de rechts-populistische FPÖ de regering vormden. De ideologische burens van deze rechtse partijen zijn tegelijkertijd hun coalitiepartners. Met de oppositie delen ze weinig. Contrasteer deze situatie met de periode waarin een grote coalitie regeert. Sinds 2007 werken de ÖVP en de sociaaldemocratische SPÖ samen, met als gevolg dat hun ideologische burens, de FPÖ respectievelijk *Die Grünen*, in de oppositie zitten. Op bepaalde onderwerpen die in het regeerakkoord zijn opengelaten zouden de regeringspartijen dus 'vreemd kunnen gaan' door samenwerking te zoeken met hun ideologische buur, al was het alleen maar om aan coalitiepartners en kiezers een signaal te geven over hun politiek-inhoudelijke voorkeuren.¹⁵ We verwachten daarom dat parlementair stemgedrag vaker langs coalitie-oppositielijnen zal lopen als het kabinet alleen uit rechtse of alleen uit linkse partijen bestaat, dan als het kabinet uit zowel rechtse als linkse partijen bestaat. Dit noemen we het 'Brinkman-vermoeden'.

Onderzoeksaanpak

We bestuderen het parlementair stemgedrag van de Tweede Kamerfracties in het tijdvak 2007-2014. We laten de demissionaire periodes van de kabinetten in deze jaren buiten beschouwing. We zijn bijzonder geïnteresseerd in het kabinet-Rutte II: verschilt het stemgedrag tijdens dit kabinet van het stemgedrag ten tijde van het vorige gedoogde minderheidskabinet-Rutte I en van het meerderheidskabinet-Balkenende IV? Net als het kabinet-Rutte I kan Rutte II niet rekenen op een parlementaire meerderheid in beide Kamers; net als het kabinet-Balkenende IV is Rutte II een middenkabinet, dat bestaat uit linkse en rechtse partijen. Zo kunnen we onze eerste en tweede verwachting testen.

¹⁴ Hix en Noury, 'Government-Opposition or Left-Right?'; zie ook S.P. Otjes en T. Louwerse, 'Een bijzonder meerderheidskabinet? Parlementair gedrag tijdens het kabinet Rutte-I', in: *Res Publica* 53 (2013), 4, 459-480.

¹⁵ L.W. Martin en G. Vanberg, 'Coalition Government and Political Communication', in: *Political Research Quarterly*, 61 (2008), 3, 502-516.

We maken voor dit onderzoek gebruik van de *Dutch Parliamentary Vote Dataset*.¹⁶ Hierin is het stemgedrag van Kamerleden over wetten, amendementen en moties opgenomen. We kijken hier alleen naar stemmingen over wetten en amendementen omdat deze stemmingen substantiële effecten hebben; moties zijn immers een niet-bindende expressie van een mening van de Kamer. Alle openbare stemmingen in de Tweede Kamer worden bijgehouden, maar slechts per fractie: bij bijna iedere stemming telt de Kamervoorzitter of er een meerderheid is op basis van het handopsteken van fracties en niet van individuele Kamerleden. Daarom analyseren we het stemgedrag op het fractieniveau. Ons databestand over de periode 2007-2012 bestaat uit 4495 stemmingen.¹⁷

We analyseren deze dataset op twee manieren. Ten eerste kijken we naar de mate waarin de tegenstelling tussen coalitie en oppositie zichtbaar is in het stemgedrag in de Kamer: dit noemen we *coalitie-oppositie-stemmen*.¹⁸ In het geval dat alle coalitie-kamerleden tegen stemmen en alle oppositie-kamerleden vóór (of vice versa), dan is deze maat gelijk aan 1. Als er geen relatie is tussen coalitiedeelname en de stemgedrag, is de maat 0. Hoe sterker de scheidslijn tussen coalitiepartijen en oppositiepartijen in een stemming, hoe hoger de waarde van coalitie-oppositie-stemmen.¹⁹

Ten tweede proberen we de precieze dynamiek beter in beeld te brengen door te kijken naar ruimtelijke modellen van stemgedrag.

¹⁶ T. Louwerse, S. Otjes en C. Van Vonne, *Dutch Parliamentary Vote Database* (Dublin, 2014).

¹⁷ We nemen het stemgedrag van 50Plus in ruimtelijke modellen alleen maar mee tot de splitsing van de fractie in 50Plus/Baay en 50Plus/Klein. Ook andere 'breukmakers' (Louis Bontes, Joram van Klaveren en Roland van Vliet, die zich van de PVV-fractie losmaakten) laten we buiten beschouwing.

¹⁸ P. Van Aelst en T. Louwerse, 'Parliament without Government: The Belgian Parliament and the Government Formation Processes of 2007–2011', in: *West European Politics*, 37 (2013), 3, 475-496.

¹⁹ Dit wordt uitgedrukt in de volgende formule:

$$\phi_{co} = \left| \frac{(C_y O_n) - (C_n O_y)}{\sqrt{YNOC}} \right|$$

Hier is C_y is het aantal coalitiekamerleden dat vóór stemt, en C_n het aantal coalitiekamerleden dat tegen stemt; voor oppositiekamerleden (O) geldt hetzelfde. Y, N, O en C verwijzen naar het aantal stemmen vóór, het aantal stemmen tegen, het aantal oppositiekamerleden en het aantal coalitiekamerleden. In deze berekeningen behandelen we de PVV, als gedoogpartner van het kabinet-Rutte I, als coalitiepartij.

Deze zijn gemaakt met zogeheten ‘*optimal classification*’ (OC), een methode die speciaal ontwikkeld is om parlementaire stemmen om te zetten in ruimtelijke modellen.²⁰ Deze methode geeft een rangorde van politieke partijen weer op basis van hun overeenkomst in het stemgedrag. Als partijen op inhoudelijke gronden stemmen, verwachten we bijvoorbeeld dat de SP en GroenLinks dicht bij elkaar in de rangorde staan, en de VVD en PVV bij elkaar in de buurt aan de andere kant van de schaal. Wanneer het lidmaatschap van de coalitie daarentegen de dominante factor is, dan verwachten we dat de regeringspartijen dicht bij elkaar staan, tegenover de oppositie. In de praktijk zien we zowel de inhoudelijke positie van partijen als hun coalitie- of oppositiestatus terug in het stemgedrag. Dat is belangrijk voor de interpretatie van deze resultaten: als een partij ‘rechts’ staat in het politieke bestel, betekent dat dus niet automatisch dat zij politiek-inhoudelijk ‘rechts’ stemt.

Oppositie versus coalitie in parlementaire stemmingen

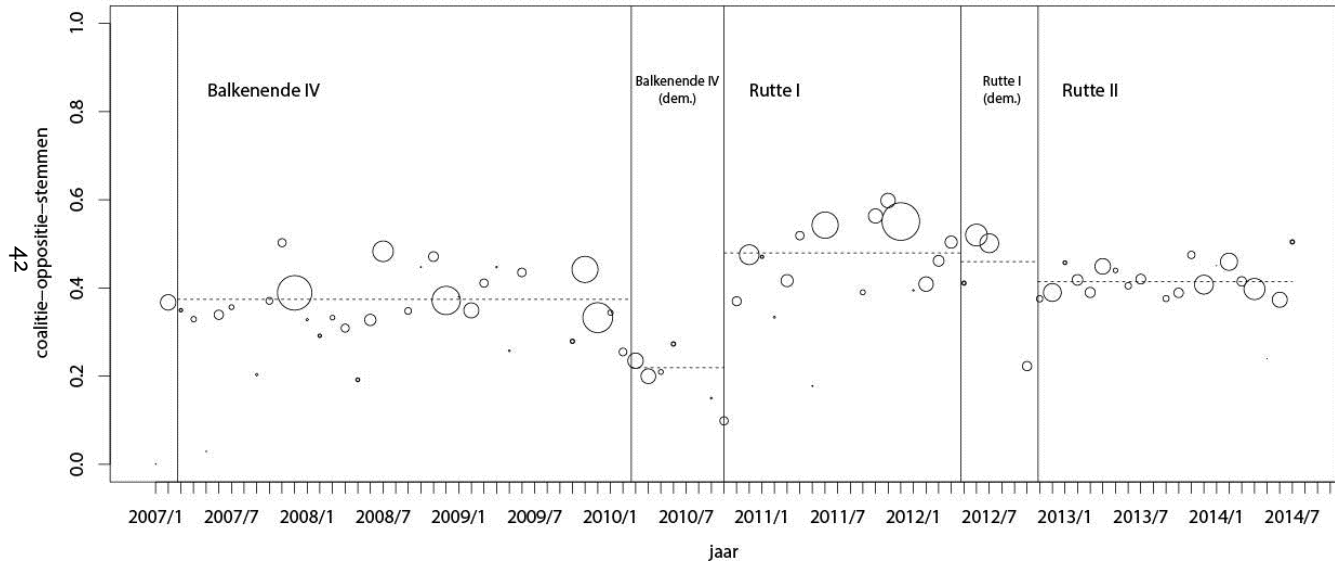
We kijken hier naar de mate waarin het parlementair stemgedrag de scheidslijn tussen oppositie en coalitie volgt, uitgedrukt in de maat coalitie-oppositie-stemmen (zie figuur 1 op de volgende pagina).

We zien dat deze maat het laagste is gedurende het kabinet-Balkenende IV (0,37). Ter vergelijking: in Belgische meerderheidskabinetten vinden de politicologen Peter Van Aelst en Tom Louwerse niveaus van rond de 0,80.²¹

²⁰ K. Poole, *Spatial Models of Parliamentary Voting* (Cambridge, 2005). De methode laat zich als volgt beschrijven. Iedere stemming kan worden gezien als een scheidslijn die partijen die voor stemmen scheidt van partijen die tegen stemmen. Optimal Classification (OC) zoekt naar een rangordening van partijen, waarbij iedere stemming kan worden weergegeven als zo’n scheidslijn – en waarbij zo min mogelijk fouten worden gemaakt, dat wil zeggen als een partij aan de verkeerde kant van een scheidslijn is geplaatst vanwege haar eerdere stemgedrag. Als de belangrijkste tegenstelling in het stemgedrag die tussen links of rechts is, of tussen regerings- en oppositiepartijen, of tussen de regeringspartijen en constructieve oppositiepartijen aan de ene kant en de radicale oppositiepartijen aan de andere kant, is dat zichtbaar in deze ruimtelijke modellen. De kwaliteit van deze modellen wordt geëvalueerd op basis van het aantal fouten dat gemaakt wordt. We kijken in de meeste gevallen naar ééndimensionale modellen. Dit is gerechtvaardigd omdat het aantal fouten in deze modellen binnen de perken blijft. Het percentage correct geclassificeerde stemmen is 0,88 tijdens het kabinet-Balkenende IV; 0,92 tijdens het demissionaire kabinet-Balkenende IV; 0,92 tijdens het kabinet-Rutte I; 0,93 tijdens het demissionaire kabinet-Rutte I; en 0,88 tijdens het kabinet-Rutte II.

²¹ Van Aelst en Louwerse, ‘Parliament without Government’.

Figuur 1. Coalitie-oppositie-stemmen tijdens verschillende kabinetten, 2007-2014



NB: Gemiddelde coalitie-oppositie-stemmen per maand. De grootte van de cirkel geeft het aantal stemmen aan. De horizontale streepjeslijnen zijn de gemiddelden per kabinet. De verticale lijnen markeren de verschillende kabinetten; (dem.) betekent de demissionaire periode van dit kabinet.

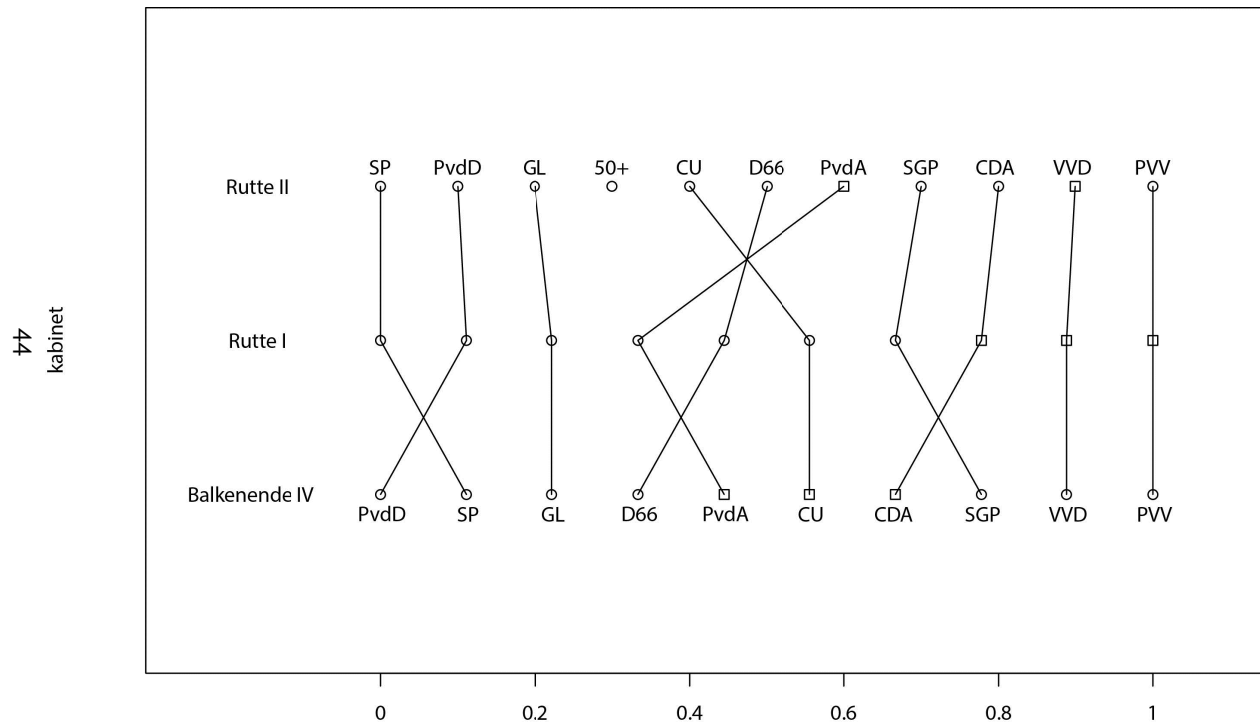
Het niveau is dus vrij laag, waarbij wel dient te worden aangetekend dat het hier alleen gaat om wetten en amendementen, niet om moties, die vaak een meer politiek karakter hebben. Waar we zouden verwachten dat coalitie-oppositie-stemmen zou dalen tijdens het minderheidskabinet-Rutte I, observeren we juist een stijging (naar 0,48). Rutte II lijkt met een waarde van 0,41 van coalitie-oppositie-stemmen toch meer op Balkenende IV dan op Rutte I. De verwachte verschillen tussen meerderheids- en minderheidskabinetten zijn niet zichtbaar, eerder omgekeerd. Hiermee wordt het Brinkman-vermoeden bevestigd. De relatief zwakke scheidslijn tussen coalitie en oppositie tijdens het kabinet-Rutte II is niet het gevolg van zijn minderheidsstatus maar van zijn middenpositie: politiek homogene kabinetten scoren hoger dan gemengde kabinetten.

Om de precieze dynamiek in beeld te brengen, kijken we naar ruimtelijke modellen van stemgedrag. Als we de fracties ordenen op basis van de overeenkomsten in stemgedrag volgens de hierboven beschreven OC-methode, dan vallen drie zaken op (zie figuur 2 op de volgende pagina).

Ten eerste: tijdens Rutte I staan alle oppositiepartijen 'links' van de coalitie, terwijl tijdens de beide andere kabinetten de oppositie 'van twee kanten' komt. Die oppositie is verdeeld in haar stemgedrag: soms stemt de 'rechtse' oppositie met de regeringspartijen mee tegen 'links', soms stemt de linkse oppositie met de regering mee tegen rechts. Tijdens Rutte I is de tegenstelling tussen 'links' en 'rechts' en tussen coalitie en oppositie dezelfde. Dat vormt ook de verklaring dat de mate van coalitie-oppositie-stemmen tijdens dat kabinet hoger is dan tijdens Rutte II en Balkenende IV.

Het tweede punt dat de aandacht trekt is dat tijdens het kabinet-Balkenende IV en -Rutte I de coalitiepartijen aaneengesloten posities innemen (PvdA-ChristenUnie-CDA respectievelijk CDA-VVD-PVV), maar dat dat tijdens Rutte II niet het geval is: tussen de regeringspartijen PvdA en VVD staan de SGP en het CDA. Dit betekent dat in de gevallen dat de VVD en de PvdA identiek stemmen over wetgeving en amendementen, zij ook vaak op bijval van SGP en CDA kunnen rekenen. De coalitie vindt niet alleen oppositiepartijen aan de linker- en aan de rechterzijde, maar ook tussen de eigen fracties in.

Figuur 2. Stemgedrag fracties tijdens verschillende kabinetten, 2007-2014



NB: Posities van partijen in eendimensionale modellen van stemgedrag. De oppositiepartijen zijn met cirkels aangegeven; de coalitiepartijen met vierkanten.

Ten derde zien we dat de ‘Constructieve 3’ dicht bij de regeringspartijen staan. Maar het CDA, geen lid van de C3, staat zoals al vermeld tussen de coalitiepartijen. Bovendien komen er nauwelijks stemmingen voor waarbij *alleen* de coalitie plus de C3 vóór stemmen. In ieder geval stemt het CDA mee, maar vaak ook ofwel de PVV, ofwel de linkse oppositiepartijen. Dit zien we nog duidelijker in tabel 1, waar in kaart is gebracht hoe vaak elke partij meestemt met de coalitiepartijen. Het gaat hier om stemmingen waarin de coalitiepartijen identiek stemmen, hetgeen in 88% van alle stemmingen het geval is. Wetten worden vaak gesteund door oppositiepartijen, variërend van zo’n 60% voor PvdD en PVV, tot (iets meer dan) 90% voor de C3 en het CDA. Opnieuw zien we hier dat het CDA het kabinet even vaak steunt als de C3. Andere oppositiepartijen zijn iets minder geneigd om mee te stemmen met het kabinet: GroenLinks, dat een akkoord met het kabinet tekende, steunt het kabinet in 80% van de stemmingen. We zien een zelfde percentage voor 50Plus, en rond de 70% voor de SP. Stemgedrag bij amendementen laat een groter verschil tussen coalitie en oppositie zien. Zo stemmen SP en PvdD maar in ongeveer 40% van de gevallen hetzelfde als de coalitie. De constructieve drie stemmen in 70-80% van de gevallen hetzelfde als de coalitie. Het CDA (75%) is in dit opzicht niet te onderscheiden van de C3. Een factor die daarbij zal meespelen is dat de christendemocraten regelmatig samen met de regeringspartijen tegen amendementen van de linkse oppositie stemmen.

Tabel 1. Mate waarin oppositiepartijen in de Tweede Kamer hetzelfde stemmen als de regeringspartijen, 2012-2014

Partij	Wetten	Amendementen
D66	93%	79%
SGP	91%	77%
CDA	91%	75%
CU	90%	70%
50Plus	80%	47%
GL	79%	47%
SP	69%	41%
PVV	63%	54%
PvdD	60%	42%

NB: De basis voor deze tabel zijn de stemmingen waarin PvdA en VVD identiek stemmen (88% van alle stemmingen).

Al met al lijkt de politieke compositie van een coalitie belangrijker voor de stemmingspatronen in het parlement dan de meerderheidsstatus. Bij het politiek heterogeen samengestelde meerderheidskabinet-Balkenende IV en het minderheidskabinet-Rutte II vallen de tegenstelling tussen coalitie en oppositie en die tussen links en rechts niet samen. De tegenstelling tussen coalitie en oppositie structureert bij deze middenkabinetten het stemgedrag maar in beperkte mate. Bij de meeste stemmingen kan zo'n middenkabinet rekenen op steun van de linkse dan wel de rechtse oppositie. Onder het homogeen-rechtse minderheidskabinet Rutte I speelt de tegenstelling tussen coalitie en oppositie een veel grotere rol.

Akkoordenpolitiek: samenwerking van coalitie en oppositie tijdens Rutte II

Een mogelijke tegenwerping tegen de bovenstaande analyse is dat wij te veel kijken naar algemene patronen in parlementair gedrag en daarbij specifieke gevallen van samenwerking tussen oppositie en coalitie uit het oog verliezen. De resultaten van dit onderzoek, namelijk dat de samenwerking tussen coalitiepartijen gedurende het minderheidskabinet-Rutte II vergelijkbaar is met het meerderheidskabinet-Balkenende IV, lijken immers strijdig met enkele prominente voorbeelden van *ad-hoc*-meerderheidsvorming gedurende Rutte II.

Het kabinet sloot zeven akkoorden met partijen sinds zijn aantreden in 2012. Deze zijn aan de orde gekomen in de inleiding van deze bundel. Deze akkoorden wekken de indruk dat het kabinet een bijzondere relatie heeft opgebouwd met de C3. D66, Christen-Unie en SGP zouden als nieuwe gedoogconstructie het kabinet uit de wind houden. Maar als we kijken naar de stemmingen, is hier geen sprake van: het stemgedrag van het CDA, dat buiten de C3 valt, verschilt nauwelijks van het stemgedrag van de C3 (zie tabel 1).

Het CDA steunt de coalitie, zoals al vermeld, niet minder vaak dan de partijen van de C3; sterker nog, het steunt de coalitie vaker dan 'gedoogpartner' ChristenUnie. GroenLinks, dat wél een akkoord met het kabinet heeft getekend, steunt de regeringspartijen veel minder vaak. Daar komt nog bij dat de C3 maar in 62% van de stemmingen alle drie het kabinet steunen. We zien dus dat stemgedrag veel meer samenhangt met de ideologische positie van een partij, waarbij alle middenpartijen in sociaaleconomische zin

(CDA, D66, ChristenUnie en SGP) vaak hetzelfde stemmen als de regeringspartijen en de meer radicale oppositiepartijen dat minder vaak doen. Hoe meer uitgesproken links of rechts een oppositiepartij is, hoe minder vaak zij hetzelfde zal stemmen als de coalitie.

Daar komt bij dat het kabinet voor lang niet alle hervormingen een *ad-hoc*-akkoord heeft gesloten – bij de decentralisatie van de jeugdzorg, de hervorming van de WW door de Wet werk en zekerheid en de fiscalisering van de pensioenen riep het niet de hulp in van de oppositiepartijen. Ondanks de akkoorden zijn er nauwelijks stemmingen in de Tweede Kamer geweest die de regeringspartijen en de C3 scheiden van de andere oppositiepartijen. Daarbij moet wel worden aangetekend dat partijen met name bij hun stemgedrag over wetgeving rekening zullen houden met de meerderheidssituatie. Indien een wetsvoorstel ‘op de achterkant van een sigarendoos opgeteld’ toch wel op een meerderheid kan rekenen, ook in de Eerste Kamer, zullen sommige oppositiepartijen eieren voor hun geld kiezen en proberen het voorstel te amenderen in plaats van het geheel te verwerpen.²² Zo stemde het CDA vóór de Participatiewet en de Wet langdurige zorg, terwijl het niet betrokken was bij het akkoord hierover. GroenLinks steunde de wijziging van de Pensioenwet. Dit past in de consensustraditie waarin het Nederlandse parlement ook vandaag de dag nog staat, zeker als het gaat om het wetgevingsproces. Als een Eerste Kamermeerderheid – bij afwezigheid van deelakkoorden – echter zou ontbreken, dan zou dat voor oppositiepartijen reden kunnen zijn om tegen een wetsvoorstel te stemmen; men zou zo kunnen proberen om alsnog concessies af te dwingen.

Hoewel de gesloten akkoorden dus op specifieke thema’s van groot belang zijn voor het kabinet, betekent dit niet dat de verhouding tussen oppositie en coalitie in de Tweede Kamer wezenlijk is aangetast. Behalve waar het gaat om de specifieke afspraken in de akkoorden, is het in de Tweede Kamer *business as usual*.

Conclusie

Bij de vorming van het tweede kabinet-Rutte waren er allerlei verwachtingen: doorbreekt het minderheidskabinet het traditionele beeld van monistische meerderheidskabinetten, zoals Van Schendelen veronderstelde? Of zou het kabinet, dat bestond uit links en

²² Een uitspraak van Paul Rosenmöller (GroenLinks), zie *Handelingen Tweede Kamer*, 1996-1997, 7062.

rechts, een middenkoers varen die op de steun van middenpartijen kan rekenen, zoals bijvoorbeeld Brinkman dacht? Kortom: is het kabinet primair te typeren als een minderheidskabinet of als een middenkabinet?

Het stemgedrag tijdens het kabinet-Rutte II lijkt sterk op dat tijdens het meerderheidskabinet-Balkenende IV, dat net als Rutte II bestond uit linkse én rechtse partijen. Tijdens beide kabinetten was de tegenstelling in het stemgedrag tussen oppositie en coalitie over wetgeving en amendementen vrij zwak. PvdA en VVD konden vanaf 2012 vrijwel altijd rekenen op de steun van SGP en CDA, en zelfs vaak op steun van ofwel de PVV, of andere oppositiepartijen. Ondanks de akkoorden met oppositiepartijen, die duiden op een onstabiele positie als minderheidskabinet, lijkt het stemgedrag gedurende dit kabinet primair te zijn geïnformeerd door de middenpositie van het kabinet. Deze praktijk komt dichterbij de buurt van de verwachting van Brinkman dan die van Van Schendelen.

Wetgeving kan in het Nederlandse parlement traditioneel rekenen op brede steun. Dat geldt onder het tweede kabinet-Rutte dus niet alleen voor partijen die een *quid pro quo* relatie hebben opgebouwd met het kabinet, maar ook voor het CDA, dat qua toon oppositioneler is. Onder andere via het commissiesysteem wordt er op het Haagse Binnenhof, veel meer dan in parlementen in sommige andere Europese landen, rekening gehouden met de inbreng van de oppositie. Een verschil met een meerderheidskabinet is dat de oppositie in de huidige situatie meer kans ziet om substantiële aanpassingen in een aantal kabinetsplannen aan te brengen, omdat zij voor een meerderheid in de Eerste Kamer nodig is. Op specifieke dossiers is er nu meer te eisen voor oppositiepartijen. Dat verandert de verhouding tussen oppositie en coalitie in het parlementaire stemgedrag echter niet fundamenteel.

Constitutionele veranderingen onder het tweede kabinet-Rutte

Aalt Willem Heringa

Is er iets veranderd in ons constitutionele bestel door en na het regeerakkoord *Bruggen slaan*, dat de VVD en de PvdA in de herfst van 2012 opstelden?¹ Kort gezegd wil ik de balans opmaken, vanuit constitutioneel perspectief, van twee jaar Rutte II. Welke constitutionele veranderingen, of het begin daarvan, kunnen we constateren?² Het gaat daarbij om wijzigingen door en in de wetgeving, en in de constitutionele praktijk, in de periode vanaf het aantreden van het tweede kabinet-Rutte in november 2012. Ik zal in deze bijdrage vooral kijken naar het regeerakkoord (en de kabinetsformatie) en het kabinet, en naar wat de formatie en het kabinet (met slechts een meerderheid in de Tweede Kamer) voor de rol en plaats van de Eerste Kamer betekenen of betekend hebben. Daarna laat ik kort de constitutionele ontwikkelingen de revue passeren die niet in het regeerakkoord staan maar toch op gang zijn gebracht, zoals aangekondigde grondwetswijzigingen. Daarbij is er ook kort aandacht voor de constitutionele impact van de Europese Unie. Deze bijdrage wordt afgesloten met een korte conclusie.

Regeerakkoord en kabinet: totstandkoming en modus operandi

Algemeen

Allereerst is er natuurlijk de constitutionele nieuwigheid van de wijze van totstandkoming van het tweede kabinet-Rutte. Ontegenzeggelijk was die uniek en nieuw, via de weg van artikel 139a van het Reglement van Orde (RvO) van de Tweede Kamer en louter

¹ Voor beschouwingen over de kabinetsformatie van 2012 verwijs ik naar Careljan Rotteveel Mansveld (red.), *Het nieuwe formeren. Terugblik op de formatie van het kabinet-Rutte II* (Den Haag, 2013), met bijdragen van Carla van Baalen en Alexander van Kessel, Arco Timmermans, en Aalt Willem Heringa. Zie verder ook: C.A. de Kam, 'Pontonniers Rutte en Samsom slaan bruggen. Enkele kanttekeningen bij het regeerakkoord', in: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 45 (2013), 1, 2-15 (wimdreesstichting.nl/page/downloads/TvOF_2013_nummer_1_2.pdf). Zie voor het regeerakkoord www.kabinetsformatie2012.nl/actueel/documenten/regeerakkoord.html.

² Zie ook: G. Boogaard, e.a., 'Kroniek van het Nederlands en Europees constitutioneel recht', in: *Nederlands Juristenblad*, 88 (2013), 35 (11 okt.), 2411-2419; zie njb.nl/Uploads/Magazine/PDF/NJB-1335.pdf.

gestuurd door de Tweede Kamer en niet meer via het staatshoofd, dat traditioneel informateurs en een formateur benoemde. Wel zijn in 2012 beide ‘verkenner’, Wouter Bos (PvdA) en Henk Kamp (VVD), bij de koningin op kennismakings- of beleefdheidsbezoek geweest, maar vooral niet om over de formatie zelf te spreken. Dat bezoek was ook niet alom goed gevallen, vooral niet bij D66.³ Verder, en ook dat is een unicum, vond de beëdiging van het kabinet voor de televisiecamera plaats, op zo’n tijdstip dat deze gebeurtenis rechtstreeks kon worden uitgezonden. Het ging overigens wel mis, zodat het een keer over moest.

Achteraf valt te constateren dat de nieuwe procedure van de formatie opvallend soepel ging en snel verliep. Waarschijnlijk kwam dat doordat Mark Rutte (VVD) en Diederik Samson (PvdA) direct na de Tweede Kamerverkiezingen in september 2012 de zaken hadden kortgesloten, al voordat de Kamer bijeenkwam. Doordat de Tweede Kamer de kabinetsformatie naar zich toe had getrokken, bleef de Eerste Kamer wat onderbelicht en kwam er een kabinet dat weliswaar kon steunen op een meerderheid in de Tweede Kamer, maar niet in de Eerste Kamer.

Zo gemakkelijk of snel als het in 2012 ging zal het in de toekomst niet altijd, of misschien wel, veelal niet (kunnen) gaan. De vraag blijft dan ook of de Tweede Kamer in staat zal zijn één of meerdere opvolgende (in)formaties tot een goed einde weten te brengen, ook als het gaat om een coalitie met meer dan twee partijen – met name wanneer zich gecompliceerde onderhandelingen voordoen waarbij de samenstelling van de onderhandelende partijen wisselt. Op basis van de opiniepeilingen, die eerder in de richting van een verdere versnippering dan van concentratie in de Tweede Kamer wijzen, lijkt het onwaarschijnlijk dat er in de nabije toekomst weer een twee partijen-kabinet tot stand zal komen. Of er sprake zal zijn van een snelle of langdurige (in)formatie, hangt verder van externe factoren af. In 2012 was de financieel-economische crisis een duidelijk motief om snel tot een stabiel kabinet te komen, zeker na de periode vanaf 2002 van relatieve instabiliteit met kabinetten die hun termijn niet uitzaten en het eerste kabinet-Rutte, dat rustte op de wankelende gedoogconstructie met de PVV. Niet uitgesloten is dat de ongewisse internationale politieke situatie op nationaal niveau zal leiden tot een wederom gevoelde urgentie van politieke samenwerking en tot een grotere electorale aantrekkingskracht voor

³ Zie nos.nl/artikel/423299-kamer-wil-opheldering-van-voorzitter.html.

de gevestigde, grotere partijen. Daarbij hangt veel af van de vraag of de werkloosheid blijft dalen, de economische groei aantrekt, de internationale dreiging groter wordt en de globale onzekerheid toeneemt.

Verder kwam zoals vermeld tijdens de formatie in 2012 de Eerste Kamer er wat bekaaid af. Toenmalig voorzitter Fred de Graaf (VVD) was wel gehoord over hoe de Eerste Kamer zou aankijken tegen een kabinet dat niet de meerderheid in de senaat zou hebben, maar hij verwachtte weinig problemen. De beide onderhandelaars (Rutte en Samsom), en de Tweede Kamer als geheel, dachten bij de vorming van het tweede kabinet-Rutte dan ook meer aan de meerderheid in de Tweede Kamer dan aan het gehele parlement. Dat zal waarschijnlijk niet nog een tweede keer gebeuren.⁴ Het bleek alras lastig dat Rutte II voor wetgeving die voortvloeit uit het regeerakkoord, niet per definitie kon rekenen op een meerderheid in de Eerste Kamer. De gedachte dat de Eerste Kamer wetgeving niet langs coalitie- en oppositielijnen maar op basis van kwaliteit en rechtmatigheid zou beoordelen, leek niet zo vanzelfsprekend als aanvankelijk – misschien wat lichtvoetig – was aangenomen.

Eerste Kamer

Deze misvatting leidde tot nieuwe staatsrechtelijke verschijnselen. Allereerst werden er piketpaaltjes geslagen: vanuit de Eerste Kamer zelf, vanuit Eerste Kamerfracties en – opmerkelijk genoeg – vanuit oppositiefracties in de Tweede Kamer, die plotseling hun kans schoon zagen tot het etaleren van zwakke punten van het kabinet en het uitoefenen van invloed op het kabinetsbeleid, in en via de Eerste Kamer. Het jammere (vanuit beschouwend of wetenschappelijk perspectief) is dat het kabinet niet heeft getest of de Eerste Kamer inderdaad stemt langs de lijnen van de stemmingen in de Tweede Kamer, zoals de ‘wet’ van het oud-Eerste Kamerlid Han Noten (PvdA) stelt.⁵ Dat wil zeggen: zou de Eerste Kamer werkelijk cruciale begrotingen en wetgeving hebben gevetood, dat wil zeg-

⁴ Maar dat is onzeker: misschien wordt het regeren met een krappe meerderheid en (wisselende) gedoogakkoorden met partijen uit de oppositie wel een nieuwe formule. De oppositiepartijen die het kabinet op belangrijke onderdelen steunen, hebben er (in de peilingen) electoraal geen nadeel van, terwijl de beide coalitiepartners (de PvdA meer dan de VVD) tot nu toe niet zijn beloond voor hun regeringsdeelname.

⁵ Zie www.nrc.nl/nieuws/2012/09/26/pvda-senator-noten-pvda-en-vvd-hebben-andere-partijen-nodig-voor-stabi-el-kabinet/.

gen weggestemd?⁶ We weten het niet, omdat het kabinet dat risico niet aandurfde, en is gaan zoeken naar parlementaire meerderheden.⁷ En dat leidde tot een zestal akkoorden met drie meest loyale partijen van de oppositie: D66, de ChristenUnie en de SGP, de zogeheten ‘constructieve oppositie’. Zo nu en dan was er nog wat spannend theater in de Eerste Kamer, zoals over het woonakkoord, maar op deze wijze kwamen majeure bezuinigingen en structurele veranderingen tot stand. Verder steunde het kabinet op andere meerderheden, met dien verstande dat er steeds een parallelle was tussen het stemgedrag in de Eerste en Tweede Kamer.

De dreiging dat de Eerste Kamer cruciale wetgeving zou laten stranden, althans de gepercipieerde dreiging ermee of ervan, vergrootte dus de macht van (een deel van) de oppositie in de Tweede Kamer: ChristenUnie, SGP en D66 maakten er slim gebruik van en wonnen daarmee politieke goodwill én de (gedeeltelijke) realisering van eigen programmapunten. Of de Eerste Kamer er nu meer macht mee heeft verworven, is daarbij wel de vraag. De Eerste Kamer legde zich immers neer bij de compromissen en akkoorden die in de Tweede Kamer waren bereikt, daarmee de wet van Noten en passant bevestigend. Er wordt langs partijlijnen in de Eerste Kamer gestemd! Weg is ons beeld van een Eerste Kamer die onbevangen de rechtmatigheid en kwaliteit van wetgeving beoordeelt! De Eerste Kamer is daarmee een duplicaat van de Tweede! En zij geeft legitimatie aan de macht van oppositiefracties in het geval dat een kabinet geen meerderheid in de Eerste Kamer heeft! Al met al is de Eerste Kamer niet versterkt, maar heeft (een deel van) de oppositie in de Tweede Kamer haar positie verstevigd.

Die noodzaak om een meerderheid in de Eerste Kamer te realiseren door een deel van de oppositie in de Tweede Kamer te betrek-

⁶ Ik gebruik hier het woord vetoën met opzet: het komt namelijk wel eens voor dat een Eerste Kamerfractie van een partij anders stemt dan haar Tweede Kamerfractie: over de Jeugdzorg (Kamerstuk nr. 33684) stemde de Tweede Kamerfractie van GroenLinks voor en de Eerste Kamerfractie tegen, zij het zonder verdere gevolgen. Voorlopig herformuleer ik de wet van Noten maar even gemakshalve in dier voege dat er eenstemmigheid van stemgedrag is als het er op aankomt, waarbij we de hierna te noemen voorbeelden van Hans Wiegel (VVD) en Ed van Thijn (PvdA) ook nog als verdere uitzonderingen zelfs op mijn geamendeerde regel hebben.

⁷ Niet altijd, zoals bleek bij het wetsvoorstel over elektronische detentie (33745): aangenomen in het voorjaar van 2014 in de Tweede Kamer (VVD, PvdA, ChristenUnie, Roland van Vliet) en in september 2014 verworpen in de Eerste Kamer. In de senaat stemden alleen de VVD en de PvdA voor. De sociaaldemocraten waren erg kritisch maar wezen het wetsvoorstel uiteindelijk toch niet af, al had dat voor het lot van het ontwerp niet uitgemaakt.

ken bij het kabinetsbeleid heeft onmiskenbaar tal van voordelen, zoals een groter politiek draagvlak voor ingrijpende maatregelen en hervormingen. De andere kant van de medaille is dat hierdoor de effecten van een Tweede Kamerverkiezing aanzienlijk worden gemitigeerd. De wil van de kiezers bij de meest recente verkiezingen kan niet direct worden uitgevoerd, maar – of want – moet ook nog sporen met de wil van de kiezers bij de laatste Provinciale Statenverkiezingen, zoals die tot uitdrukking komt in de Eerste Kamer.⁸ De Eerste Kamer lijkt daarmee op het eerste gezicht inderdaad reële invloed te hebben; maar eveneens zou kunnen worden gezegd dat daarmee de Eerste Kamer zichzelf heeft overleefd, juist vanwege de wet van Noten. Het gaat niet meer om kwaliteit, rechtmatigheid en rechtsstatelijkheid van wetgeving, maar veeleer puur om het stemmen langs partijpolitieke lijnen.

Een ander perspectief op de rol van de Eerste Kamer is dat de noodzaak een meerderheid te hebben in Tweede en Eerste Kamer tot brede coalities zal leiden, die dan ook een breed draagvlak hebben – en een dermate brede steun zullen hebben dat ook na tussentijdse verkiezingen voor de Eerste Kamer (via de Provinciale Staten) er nog steeds een meerderheid in de Eerste Kamer is, of verkregen kan worden via ‘gedoogakkoorden’ met Tweede Kamerfracties. Teneinde een meerderheid voor het kabinet in de Eerste Kamer te waarborgen, ook na de eerstvolgende Provinciale Statenverkiezingen na het aantreden van een kabinet, dient de meerderheid in de Tweede Kamer groot genoeg te zijn. De Eerste Kamer fungeert dan als waarborg voor een breed draagvlak in het parlement én in de samenleving! Dat is dan wel een nieuwe rol ten opzichte van de rol van rechtmatigheidscontroleur.

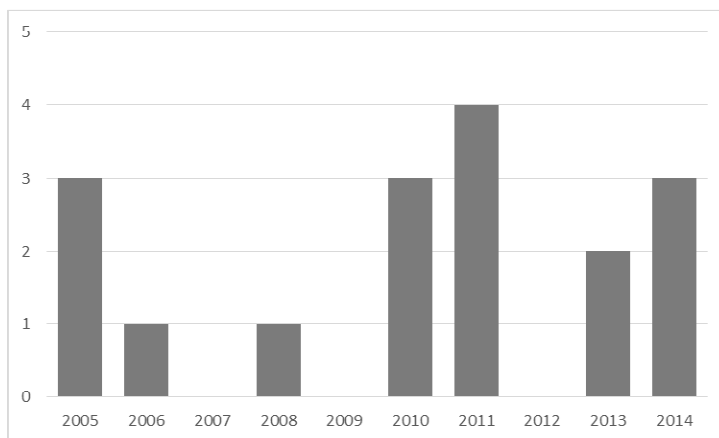
Men kan er uiteraard over debatteren of deze nieuwe rol constitutioneel is. Zij is uiteraard conform de tekst van de grondwet (waarin artikel 85 de Eerste Kamer de bevoegdheid geeft om wetsvoorstellen aan te nemen dan wel te verwerpen), maar spoort in veel mindere mate met gebruikelijke opvattingen over de functie en rol van de Eerste Kamer. Zij spoort ook minder met de legitimatie en totstandkoming van de Eerste Kamer. En de vraag kan gesteld

⁸ En dat krachtenveld kan dan ook nog eens tussentijds – gedurende een kabinetsperiode – veranderen (verbeteren dan wel verslechteren), zoals we in 2015 zullen gaan zien. Dan dient zich ook het perspectief aan dat de kiezerslegitimatie van de Eerste Kamer van recenter datum is dan die van de Tweede Kamer. Oppositiefracties zullen bij een verslechtering dan gaan betogen dat de kiezers het regeringsbeleid hebben afgekeurd.

worden of de hiervoor beschreven situatie dat steeds gezocht moet worden naar een aanzienlijk grotere meerderheid dan de meerderheid plus 1 in de Tweede Kamer, niet afbreuk doet aan de uitslag van de Tweede Kamerverkiezingen. Daarmee is niet gezegd dat die situatie ongrondwettig is. In de novelle-procedure bijvoorbeeld kunnen ook opvattingen en rollen veranderen en ingekleurd worden al naar gelang de politieke realiteit en opportuniteit. Maar het beeld van de Eerste Kamer als '*chambre de réflexion*' lijdt uiteraard onder het gegeven dat de Eerste Kamer door de Tweede Kamer gepercipieerd wordt als volger van de stempatronen in de Tweede Kamer, en zichzelf ook zo gedraagt.

De vraag is of het toegenomen belang van de Eerste Kamer de laatste twee jaar nieuw is, of dat er sprake is van een ontwikkeling? Aan haar website ontleen ik de volgende gegevens over (inhoudelijke) novelles: de laatste tien jaar (tot juni 2014) zeventien in totaal, variërend van nul tot vier per jaar (zie figuur 1).

Figuur 1. Aantal novelles, 2005-2014



Bron: www.eerstekamer.nl

Het aantal novelles is niet extreem veel en niet extreem weinig. Het zou aardig zijn de rol van de Eerste Kamer te vergelijken met de adviesrol van de Raad van State, in die gevallen dat de regering een voorstel doorzet na kritiek van de Raad, meer in het bijzonder waar de Raad één van de categorieën 3-6 gebruikt (wel nadat; niet dan

nadat; bezwaar, niet aldus; bezwaar niet).⁹ De Raad gebruikte de categorie 5 (bezwaar, niet aldus) eenmaal in 2013 en categorie 6 niet. De dicta 3 en 4 kwamen aanzienlijk vaker voor. Een nadere analyse van het commentaar van de Raad van State, uitmondend in één der kritische dicta, en de rol van de Eerste Kamer in die gevallen dat het voorstel niet of niet geheel aan deze kritiek is aangepast, zou interessant zijn en licht werpen op de toegevoegde (rechtsstatelijke) waarde van de Eerste Kamer respectievelijk de mate waarin de wet van Noten die toegevoegde waarde in de weg staat. Eerder verwees ik naar het wetsvoorstel over elektronische detentie (nr. 33745), waar het kritische advies van de Raad van State ertoe leidde dat de Eerste Kamer tegenstemde (en de wet van Noten toch nog gold voor de coalitiepartijen).¹⁰ De wet van Noten ging ook al niet op bij het initiatiefvoorstel-Heijnen (PvdA), over de reductie van het aantal gemeenteraadsleden. Dit voorstel (nr. 33084) was aangenomen in de Tweede Kamer met steun van de huidige coalitie, aangevuld met 50Plus, maar werd verworpen in de Eerste Kamer, waar de PvdA tegenstemde (en alleen de VVD en 50Plus het bleven steunen). Dubbel opvallend dus: de PvdA ontkracht de wet van Noten, én stemt tegen een initiatiefwetsvoorstel van een partijgenoot. Bedacht moet wel worden dat het niet om een kabinetsvoorstel ging, of om een voorstel dat voortvloeide uit het regeerakkoord. Dat laatste geldt ook voor het voorstel over de elektronische detentie.

⁹ Uit de brochure *De afdeling advisering van de Raad van State* (Den Haag, 2014), 13 (zie www.raadvanstate.nl/assets/publications/brochures/corporate-20-3-2014.pdf):

1 'Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Zij geeft U in overweging het voorstel te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.'

2 'De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.'

3 'De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.'

4 'De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.'

5 'De Afdeling advisering van de Raad van State heeft bezwaar tegen het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.'

6 'De Afdeling advisering van de Raad van State heeft bezwaar tegen het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.'

¹⁰ Zie noot 7.

Een laatste opmerking: naast bovengenoemde voorbeelden lijken novelles de wet van Noten op het eerste gezicht ook te ontcrachten – in die gevallen namelijk wijkt de Eerste Kamer immers af van de uitkomst in de Tweede Kamer. Dat is uiteraard maar schijn, want als er een novelle komt is ook de Tweede Kamer akkoord, en is er dus een (positieve) overeenstemming geconstrueerd tussen beide Kamers

Akkoordendemocratie?

De door het kabinet gekozen uitweg van de akkoorden, ofwel de aan het kabinet geboden uitweg, die het heeft aangegrepen, laat zien dat er in de politieke praktijk een oplossing is voor de situatie waarin het kabinet zich bevond, namelijk dat er een veto vanuit de Eerste Kamer mogelijk was voor cruciale wetsvoorstellen.¹¹ Voor de helderheid: er zijn twee soorten akkoorden te onderscheiden (zie ook de inleiding op deze bundel). De eerste is die met het maatschappelijk middenveld, zoals in 2013 het sociaal akkoord, het energieakkoord en de uitkomsten van het overleg met werkgevers en werknemers in de zorg over tal van ontwikkelingen.¹² Tot de andere categorie behoren de akkoorden met oppositiepartijen in de Tweede Kamer, die ervoor zorgen dat kabinetsmaatregelen zeker kunnen zijn van een meerderheid in beide Kamers. (zie de inleiding van deze bundel).

Het eerste soort akkoorden zorgt uiteraard voor een maatschappelijk draagvlak maar bleek, vooral in het geval van het sociaal akkoord van 2013, niet voldoende om een parlementair draagvlak te verzekeren. In het later dat jaar gesloten begrotingsakkoord werden dan ook enkele afspraken uit het sociaal akkoord gewijzigd. Dat is uiteraard het gevolg van het politieke primaat. Maar aanneemelijk is dat het sociaal akkoord wel weer de drie oppositiepartijen heeft verleid om zaken te doen met de regering teneinde te voorkomen dat de vrijerij met werkgevers en werknemers hun doelstellingen in de wielen zouden rijden. En toen dat lukte, én de kiezers – althans volgens de peilingen – de oppositiepartijen daarvoor beloonden, kon er meer volgen. De onvolledige kabinetsformatie werd aldus voortgezet – als in een toneelstuk met verschillende bedrijven – met ‘deel-gedoog-akkoorden’. Misschien een opmaat voor de toekomst: anders dan een dichtgetimmerd regeerakkoord

¹¹ Uiteraard naast de novelle en andere politieke oplossingen.

¹² Dit soort akkoorden is van alledag: zo was er in 2011 al een hoofdlijnenakkoord tussen minister Edith Schippers (VVD) van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de ziekenhuizen over een maximale omzetstijging van 2,5%.

is er nu ieder jaar weer, in grote dossiers, ruimte voor onderhandelingen en aanpassingen. De drie oppositiepartijen fungeren dan als smeermiddel tussen VVD en PvdA, of anders geformuleerd: de grote hangbruggen die de beide regeringspartijen hadden gebouwd, kunnen nu gestut worden door partners die enigszins tussen hen in staan.

Wat in theorie een blokkade kan zijn en tot patstellingen kan leiden, valt op deze manier door het sluiten van akkoorden met oppositiepartijen te voorkomen; de afgelopen decennia was de novelle in feite ook al een mitigatie van het Eerste Kamer-veto. In Italië wordt gewerkt aan een herziening van de absolute veto-functie van de senaat. Veel andere landen met een tweekamerstelsel hebben een conflictenregeling met doorzettingsmacht voor de direct verkozen kamer;¹³ in Nederland werken we werkende weg en pragmatisch om het veto heen. Maar staat daarmee dan niet als een paal boven water dat de vele jaren beleden taakopvatting van de Eerste Kamer als bewaker van rechtmatigheid en kwaliteit van wetgeving, geheel achterhaald is en beter vervangen kan worden door de kwalificatie van 'verlengstuk van de Tweede Kamer', met tevens de verbreding van draagvlak over meer politieke partijen voor ingrijpend beleid? Zodat het inderdaad cruciaal is dat een kabinet een parlementaire meerderheid in beide Kamers heeft. Althans, zolang de Eerste Kamer niet van werkwijze verandert, wat gelet op het feit dat beide vanuit en door politieke partijen worden samengesteld niet erg waarschijnlijk is, omdat het vanuit het perspectief van politieke partijen weer niet goed te verdedigen is dat er licht zit tussen de fractie in de Tweede en in de Eerste Kamer. Soms gebeurt dat toch, maar dan met name door toedoen van oud-politici met sterke persoonlijkheden zoals Hans Wiegel (VVD) en Ed van Thijn (PvdA).¹⁴ En in juli 2013 door de Eerste Kamerfractie van de PvdA, die haar steun onthield aan een initiatiefvoorstel van een partijgenoot,¹⁵ maar weer niet aan het wetsvoorstel over de elektro-nische detentie.

¹³ Met als meest prominente uitzondering de Verenigde Staten, met alle gedoe van *deadlocks* van dien.

¹⁴ Wat betreft Wiegel: de 'nacht van Wiegel' in 1999, ter zake van het voorstel tot de invoering van een correctief wetgevingsreferendum; wat betreft Van Thijn in 2005, ter zake van de tweede lezing van een grondwetsvoorstel tot het mogelijk maken van de gekozen burgemeester.

¹⁵ Dat gegeven betekent dat de tegenstem van de PvdA in de Eerste Kamer geen gevolgen voor de coalitie heeft, noch de positie van het kabinet of een bewindspersoon raakt; maar wel uiteraard intern in de partij weerstand kan oproepen.

(Extra)parlementair kabinet?

Met het voorgaande is ook aangegeven dat het tweede kabinet-Rutte in wezen een hybride kabinet is. Het is een Tweede Kamerkabinet, maar niet een echt parlementair kabinet. De afwezigheid van een meerderheid in de Eerste Kamer maakt het daar tot een minderheidskabinet. Na het constitutionele experiment van het eerste kabinet-Rutte, een minderheidskabinet dat op een aantal punten expliciete gedoogsteun van de PVV had en daardoor op de punten bestreken door het gedoogakkoord over een meerderheid in de Tweede Kamer beschikte, heeft Rutte II nu wel een meerderheidsakkoord in de Tweede Kamer; maar de Tweede Kamermeerderheid leidt niet tot een meerderheid in de Eerste Kamer. In plaats van één integraal gedoogakkoord (zoals met de PVV, ook al betrof dat niet het gehele regeringsbeleid) is er nu sprake van een aantal deel-gedoogakkoorden, vaak met dezelfde drie 'constructieve' partners (D66, ChristenUnie en SGP). Soms schoof Groen-Links aan, zoals bij het akkoord over het sociaal leenstelsel (en haakten ChristenUnie en SGP af).

Wederom: geheel nieuw was die praktijk niet: onder Rutte I, voor alle onderwerpen waarvoor het gedoogakkoord met de PVV niet gold, was het kabinet ook aangewezen op akkoorden om zijn beleid van parlementaire steun te verzekeren. Het bekendste voorbeeld is het Kunduz-akkoord over de politiemissie naar Afghanistan en – nadat Wilders in april 2012 zijn gedoogsteun had ingetrokken – het Kunduz-akkoord (ook wel lenteakkoord of vijfpartijenakkoord geheten) met dezelfde partners (VVD, CDA, Groen-Links, ChristenUnie en D66), later in april, over de begroting voor 2013. Er was wel een verschil: dat akkoord was alleen al noodzakelijk om een meerderheid in de Tweede Kamer te verwerven. In de huidige situatie gaat het er met een akkoord om dat er een meerderheid in de Eerste Kamer wordt verkregen. Bij het sluiten van die akkoorden komt de Eerste Kamer er formeel echter niet aan te pas, want de onderhandelingen worden gevoerd met de fractievoorzitters en fractiespecialisten van oppositiepartijen in de Tweede Kamer.

Al met al is er sinds de Tweede Kamerverkiezingen van september 2012 heel wat nieuw staatsrecht bijgekomen: een formatie langs nieuwe lijnen; de rol van de Eerste Kamer; de status van het kabinet; de deelakkoorden met oppositiepartijen. En dan is er nog veel meer!

Nieuw staatsrecht buiten het regeerakkoord om

Ook buiten het regeerakkoord zijn er formele beleidsvoornemens van de regering die het staatsrecht veranderen. Daarnaast zijn er ontwikkelingen zichtbaar die constitutionele implicaties hebben. Ik onderscheid twee hoofdterreinen: in de eerste plaats de impact van de Europese Unie en ten tweede enkele andere ontwikkelingen, waaronder plannen voor een aanpassing van de grondwet.

Impact Europese Unie

De impact van de Europese Unie (EU) en van andere Europese ontwikkelingen op het nationale constitutionele recht is ontegenzeggelijk groot. Denk aan de invoering van het Europees semester¹⁶ en het Europees begrotingstoezicht; de invoering van de Wet houdbare overheidsfinanciën (HOF) en het opzetten van het European Stability Mechanism (ESM) en de inwerkingtreding van het *fiscal compact* (begrotingspact); het streven naar begrotingsevenwicht en het opzetten van de bankenunie (die in 2015 van start gaat); de gelekaartprocedure (waarbij er één succesvol was en één voorshands niet¹⁷) en toenemende activiteiten van het nationale parlement op Europees gebied. Dat is nogal wat. Een groot deel van de Nederlandse banken komt onder toezicht van de Europese Centrale Bank (ECB); het Nederlandse begrotingsbeleid lag langs de lat van de Europese Commissie en is pas voor 2014 onder de verscherpte procedure uit door het behalen van de driepercent-norm. Maar dat neemt niet weg dat de begrotingsvoorbereiding zal blijven lopen langs de weg van het Europees semester, en onderworpen is aan de eis van het streven naar begrotingsevenwicht.

Die norm van het streven naar begrotingsevenwicht is in Nederland niet grondwettelijk verankerd maar *de facto* en *de jure* wel aanvaard, via het fiscal compact, als na te streven doel. Verder staat de norm in de Wet houdbare overheidsfinanciën (HOF).¹⁸ In die wet wordt verwezen naar het toezicht door de Europese Commissie en naar aanbevelingen van bevoegde EU-instellingen gericht tot Nederland. Die aanbevelingen worden ‘vertaald’ door de minister van Financiën ten behoeve van zijn collegaministers en in een zogeheten herstelplan neergelegd, dat naar de Tweede Kamer gaat. Is daarmee de begrotingswetgever verplicht om die stappen

¹⁶ De aanduiding voor de systematiek van EU-toezicht op de nationale begrotingen.

¹⁷ Zie respectievelijk www.europa-nu.nl/id/vizqfa734zhn/voorstel_europese_commissie_over_recht en europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-183_en.htm.

¹⁸ *Staatsblad*, 13 december 2013, 579.

te zetten en verdere tekortreductie te verwezenlijken? Nee, zo staat het er nu ook weer niet. Ultimo bindt de Wet HOF wél de regering, maar niet de wetgever. De ministers, het kabinet, zijn dan ook gehouden de Wet HOF, en daarmee de uit het fiscal compact voortvloeiende verplichtingen, uit te voeren en na te leven. Wel lijkt het zo te zijn dat de wetgever bij een begrotingswet van de Wet HOF kan afwijken en kan besluiten, onder het risico van een Europese sanctie, om niet (verder) te streven naar begrotingsevenwicht – of niet in die mate of in die snelheid als gewenst door de EU. Daarmee heeft de Wet HOF dus niet een soort grondwettelijke status (zoals eigenlijk beoogd door het fiscal compact), of een suprawettelijke status, of een status die ondubbelzinnig de begrotingswetgever verplichtingen oplegt waarvan niet kan worden afgeweken. Die kant kan het natuurlijk uitgaan, in die zin dat de conventie groeit dat de Wet HOF en de verwijzing naar EU-normen over de begroting de wetgever binden en dat de wetgever zich ook daaraan gebonden acht. Indien en wanneer dat het geval is, heeft de begrotingswetgever aan zelfbinding gedaan, ook door ratificatie van het fiscal compact, op het stuk van begrotingsbalans.

Van belang is in dit verband eveneens het standpunt dat Rutte II heeft ingenomen over de door de Engelse premier David Cameron in 2013 aangezwengelde discussie over de bevoegdheden van de EU en de vraag of die niet dienen te worden beperkt. De regering publiceerde een lijst met onderwerpen die wat minder een Europees stempel zouden moeten krijgen en introduceerde het adagium: 'Europees wat moet en nationaal wat kan'.¹⁹ De lijst was niet erg opzienbarend en vergaand, maar wel interessant in het licht van de hiervoor genoemde ontwikkelingen op het stuk van fiscal compact, Europees semester, ESM en bankenunie – immers stuk voor stuk niet bepaald voorbeelden van een terugtrekkende EU.

Ten tijde van de Europese verkiezingen in mei 2014 laaide ook een soevereiniteitsdiscussie op. Heeft de EU niet (te veel) inbreuk gemaakt op onze soevereiniteit? Dit debat staat uiteraard in de sleutel niet alleen van die verkiezingen, maar ook van het euro-scepticisme en het door Cameron aangezwengelde debat over bevoegdheden van de EU, de rol van de EU in de bestrijding van de economische crisis en het interveniëren in nationale begro-

¹⁹ www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/vergaderstukken/2013/06/21/inventarisatie-eu-regelgeving-op-subsidiariteit-en-proportionaliteit-nederlandse-lijst-van-actiepunten.html.

tingscycli en het stellen van monetaire, economische en financiële prioriteiten.

Formeel heeft Nederland, ook door in te stemmen met tal van verdragswijzigingen en nieuwe verdragen, zoals het Verdrag inzake de Europese Unie en Verdrag over de Werking van de Europese Unie dan wel het ESM-verdrag en het fiscal compact, conform de grondwet met even zovele overdrachten van bevoegdheden ingestemd en deze dus 'gewild'. Constitutioneel gezien zijn zij naar de opvatting van de (grond)wetgever in orde en dus onderdeel van onze soevereine staat en wilsvorming. Betoogd kan misschien worden dat soevereiniteit een ondeelbaar begrip is, maar dat helpt ons weinig verder, want we kunnen een en ander ook herdefiniëren: niet als gedeelde soevereiniteit of als gedeeltelijke overdracht van soevereine bevoegdheden, maar als constructie waarin de soeverein de touwtjes nog steeds vasthoudt maar anderen heeft opgedragen om er zo nu en dan aan te trekken, waarbij ultimo de soeverein juridisch de bevoegdheid behoudt om bevoegdheden terug te nemen. Dat is niet zo zeer een redenering die de feitelikheden in acht neemt. Maar dat is nu eenmaal onderdeel van de wereld der feiten en niet van het recht. En de feiten liggen dan nog gecompliceerder: we kunnen ook betogen dat onze 'feitelijke soevereiniteit', het vermogen om ook werkelijk ons lot te bestemmen, door de EU is toegenomen.

Het debat over soevereiniteit is deels wel gevoerd, maar erg veel zijn we er niet mee opgeschoten. Dan is de discussie over het aan de EU overdragen of van de EU terughalen van bevoegdheden al beter en preciezer. Wat daarvan verder zij, in ieder geval kan niet gezegd worden dat de EU aan bevoegdheden heeft ingeboet sinds het aantreden van het tweede kabinet-Rutte.

Aangekondigde grondwetswijzigingen

Dit onderdeel gaat in op activiteiten om de grondwet wederom aan te passen wat betreft de mogelijkheid tot het houden van wetgevingsreferenda, en de deconstitutionalisering van de benoeming van de Commissaris des Konings en de burgemeester. De voorstellen die op deze punten aanhangig zijn, zijn initiatiefvoorstellen vanuit de Tweede Kamer. Verder aanvaardde de Staten-Generaal voor de zomer van 2014 een wet die het houden van een consultatief referendum mogelijk maakt.

Het kabinet-Rutte ontplooiëde voor en na de zomer 2014 ook nog enige activiteit op grondwetsgebied. Drie nieuwe grondwetsartikelen werden door het kabinet aangekondigd: een openingsartikel over de rechtsstaat;²⁰ een aanpassing van artikel 13 (het briefgeheim), dat wordt aangepast aan het gebruik van de moderne communicatiemiddelen en ook email zal gaan beschermen;²¹ en het recht op een eerlijk proces bij een onafhankelijke en onpartijdige rechter.²² Zij zijn voorgelegd aan de Raad van State en kunnen vervolgens bij de Staten-Generaal worden ingediend. Het artikel over de rechtsstaat werd eerder door het kabinet afgewezen, maar is nu dan toch aangekondigd. Als argument pro kan dienen dat de grondwet explicieter uitdrukt waar de Nederlandse staat voor staat. En dan ligt het kenmerk rechtsstaat voor de hand; dat kenmerk is algemeen erkend, en het is niet zo dat zonder dat artikel Nederland geen rechtsstaat is, of met dat artikel plotsklaps wel.

Verder speelt bij alle drie voorstellen dat ze een beperkte impact zullen hebben vanwege het bestaande toetsingsverbod, dat de rechter verbiedt wetgeving aan de grondwet te toetsen. De via digitale communicatiemiddelen verzonden berichten (emails, sms-boodschappen en dergelijke) zouden op zich ook door rechterlijke interpretatie kunnen worden beschouwd als communicaties die met het briefgeheim in het maatschappelijk verkeer op één lijn kunnen worden gesteld (zoals destijds de Hoge Raad neonletters op een toren ook onder het begrip drukpers begreep; en idem de ondertiteling onder een film of uitzending). Maar inderdaad, dan is er niets op tegen, en ook wel veel voor, om de tekst aan te passen en als grondwetgever de eigen verantwoordelijkheid te nemen.

Bij de grondwetsherziening van 1983 was nog expliciet door de grondwetgever afgewezen om het recht op eerlijk proces op te nemen. Dertig jaar later ligt er nu een voorstel, en ook daar is veel voor te zeggen. Niet vanuit het perspectief dat daarmee artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) ineens irrelevant zal worden; dat kan ook haast niet vanwege wederom het toetsingsverbod enerzijds en de mogelijkheid wetgeving aan verdragen te toetsen anderzijds. Maar wel omdat dit belangrijke recht in de grondwet thuisheeft en omdat het de mogelijkheid

²⁰ www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299qosr/vjckzm9nfol8j?ctx=vih9dp4hyqv1.

²¹ www.internetconsultatie.nl/brieftelecommunicatiegeheim.

²² www.rijksverheid.nl/nieuws/2013/06/07/recht-op-eerlijk-proces-in-grondwet.html.

biedt van rechtspraak met een hogere bescherming dan de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) onder artikel 6 EVRM.²³

Is het waarschijnlijk dat Nederland met deze drie artikelen een mooiere en betere rechtsstaat wordt met een hogere stand van grondrechtenbescherming? Zullen deze nieuwe bepalingen een toegevoegde waarde hebben bij wat er nu al geldend recht is onder wet en verdragen? Dat is niet zeker, maar uitgesloten is het ook niet. De belangrijkste factor die de impact van grondwettelijke grondrechten beperkt is het toetsingsverbod, dus als we het serieus menen met dit soort nieuwe artikelen zouden we toch eindelijk van dat toetsingsverbod af moeten. Maar in dat dossier zit weinig beweging. Het aanvankelijke initiatief-Halsema (GroenLinks) dat het gedeeltelijk schrappen van het grondwettelijk toetsingsverbod beoogt is aanvaard in eerste lezing, maar sindsdien is het lange tijd stil.²⁴ Heel stil. Helaas, maar een tweederde meerderheid in tweede lezing lijkt er ook niet in te zitten.

Slot

Terugkijkend op de twee jaar dat het tweede kabinet-Rutte regeert, valt het op dat er verrassend veel is gebeurd en aanhangig is gemaakt dat belangwekkende constitutionele implicaties heeft. Er kan gesproken worden van fundamentele veranderingen ter zake van de relatie tot de EU (Europees semester, bankenunie); van ongeschreven staatsrecht, kabinetsformaties en de status van kabinetten alsmede hun relatie tot de oppositie; en van voortschrijdende ontwikkelingen ten aanzien van de rol van de Eerste Kamer. Is er nu één tendens te bespeuren, zijn er meerdere richtingen aan te wijzen, of betreft het hink-stap-sprongen? Hebben we nu voortgang geboekt in de ontwikkeling van de rechtsstaat of de democratie? Worden we geleid door autonome processen? In dat laatste perspectief kan de crisis en de daarop volgende ontwikkeling van de EU worden gezien.

Allereerst kan opgemerkt dat ondanks alle eurosceptis de EU verder is geëvolueerd. De Nederlandse plannen over beteugeling van de EU (het eerder genoemde kabinetslijstje) waren ook niet sterk

²³ Bijvoorbeeld door de afwezigheid van een beperking als 'civil rights and obligations', zoals dat in artikel 6 EVRM is te vinden.

²⁴ Wet van 25 september 2009, *Staatsblad* 2009, 129. Inmiddels is de zaak (nr. 32 334) opgepakt door Liesbeth van Tongeren (GroenLinks) met een nota naar aanleiding van het verslag (nr. 8), de dato 20 augustus 2014.

aangezet, en recente ontwikkelingen aan de oostgrens van de EU (Oekraïne) en in het Midden-Oosten maken samenwerking zeker niet minder urgent. Veel zal afhangen van ontwikkelingen buiten Nederland: zal de euro zich herstellen met een iets meer aantrekkelijke economische groei? Hoe zullen in 2015 de Lagerhuisverkiezingen in het Verenigd Koninkrijk gaan verlopen? Als Cameron die wint, wordt zijn belofte urgent voor het heronderhandelen over de bevoegdheden van de EU. Hoe zullen de machtsverhoudingen in de EU zich ontwikkelen en hoe zal worden omgegaan met de criteria ten aanzien van begrotingstekorten en staatsschulden versus het belang van investeringen en werkgelegenheid? Met de bankenunie en het toezicht door de Europese Commissie met bijbehorende aanbevelingen ten aanzien van de nationale begrotingen is de nationale vrijheid van de begrotingswetgever juridisch betuigd. De marges van de nationale politiek zijn daarmee verder verkleind.

De afgelopen twee jaar hebben de Tweede Kamer én het Europees Parlement de teugels iets meer in handen genomen voor de formatie van de regering respectievelijk de Europese Commissie. Is het toeval dat die ontwikkelingen parallel liepen? Het duurde in Nederland iets meer dan veertig jaar, sinds de motie-Kolfschoten, dat de Tweede Kamer de stap nam om de koningin buitenspel te zetten en zelf het initiatief in de formatie te nemen. Na het Verdrag van Lissabon en de bevoegdheden voor het Europees Parlement ten opzichte van de Commissie kan men toch wel zeggen dat de greep op de Commissie in relatief korte tijd is verstevigd, gezien de aanwijzing van de zogeheten 'Spitzenkandidaten' in de aanloop naar de Europese verkiezingen van 2014 en het Commissievoorzitterschap van Jean-Claude Juncker. En op nationaal niveau is er niet louter meer sprake van een Torentjesoverleg tussen kabinet en regeringsfracties, maar ook van een overleg met drie of vier oppositiepartijen. Geen begroting of belangrijk voorstel gaat de deur uit zonder een akkoord met zoveel partijen als maar nodig is voor een meerderheid in de Eerste Kamer. Hoe wankel dat aanvankelijk ook was, het heeft er nu de schijn van dat er een verrassend stabiele situatie is ontstaan. Dat heeft verder weinig met staatsrecht te maken, maar meer met de wens van de beide regeringspartijen nog even geen verkiezingen te willen en met de gedachte dat stabiliteit momenteel ook qua beleid wel goed uitkomt. En misschien ook wel met de wens het maatschappelijke en politieke draagvlak te verbreden voor de vele ingrijpende maatregelen en structurele hervormingen. Dat er gezocht wordt naar brede

meerderheden en grotere steun, is natuurlijk democratisch een mooi gegeven – met dank aan de ommissie om in de formatie van 2012 de meerderheidssteun in de Eerste Kamer zeker te stellen.

Rechtsstatelijk wordt er gewerkt aan een versterking van de grondwet met enkele voorstellen, vooral ook na aandrang vanuit de Eerste Kamer. Hadden we het eerder over de rol van de Eerste Kamer, hier ligt een duidelijke uitkomst van de rol die de Eerste Kamer speelt in de discussie over de rechtsstaat met het kabinet. In algemene zin agendeerde de Eerste Kamer in 2013 dan ook het thema van de rechtsstaat.²⁵

We vierden in 2014 dan wel 200 jaar grondwet, maar erg vaak ging het bij veel van de bovenstaande discussies en ontwikkelingen niet over de grondwet zelf. Het door de grondwet opgerichte bouwwerk van de staat beweegt en ontwikkelt zich al naar gelang de politieke verhoudingen en de gevoelde noodzaak. We doen zo nu en dan pogingen om de grondwet te wijzigen, maar veelal zijn die niet erg succesvol. Belangrijke constitutionele ontwikkelingen worden gentameerd door en in politiek Den Haag, en door werkende weg zaken anders te doen. Of zij zijn het gevolg van internationale ontwikkelingen en de wens of noodzaak een EU met meer bevoegdheden te bouwen. Beide hebben het voordeel van de flexibiliteit. Het laatste verschijnsel verkleint de nationale politieke marges; het eerste heeft de parlementaire inbreng vergroot.

²⁵ www.eerstekamer.nl/nieuws/20140312/eerste_kamer_op_de_bres_voor_de_en
www.eerstekamer.nl/nieuws/20140204/voorbereiding_debat_eerste_kamer.

Tussenbalans tweede kabinet-Rutte

Bert van den Braak

Het tweede kabinet-Rutte van VVD en PvdA kwam bij zijn aantreden in november 2012 met een ambitieus en ingrijpend regeerprogramma. Enerzijds was dat gericht op economisch herstel en terugdringing van het overheidstekort. Anderzijds richtte het zich op structurele hervormingen. De voornaamste terreinen die dit betrof waren de zorg, de woningmarkt, de arbeidsmarkt, pensioenen en de studiefinanciering. Verder kondigden VVD en PvdA maatregelen aan op het gebied van asiel en integratie, bestuurlijke indeling (decentralisatie) en het onderwijs.

Uiteraard moest het kabinet om voorstellen door het parlement te loodsen rekening houden met de verhoudingen in de Eerste Kamer. In die Kamer hebben de regeringsfracties slechts 30 van de 75 zetels. Daarom werden deelakkoorden gesloten met een aantal oppositiefracties in de Tweede Kamer over de uitvoering van het regeerakkoord. Daarbij gold de (bijna) vaststaande wetmatigheid dat fracties in beide Kamers als regel eenzelfde stemgedrag vertonen. Door de noodzaak om akkoorden te sluiten met die ‘meest geliefde oppositiefracties’ (te weten D66, de ChristenUnie en de SGP; ook wel ‘constructieve oppositie’ genoemd), waren vaak aanpassingen van het regeerakkoord en concessies nodig. Die aanpassingen maakten de uitvoering van belangrijke doelstellingen van het kabinet op hoofdlijnen echter wel mogelijk. In zekere zin kan worden betoogd dat de formatieonderhandelingen deels werden voortgezet na de vorming van het (minderheids)kabinet. VVD en PvdA vormen de kern van dit kabinet en leveren de ministers, andere partijen sluiten zich daar na onderhandelingen met de regeringspartijen op deelreinen bij aan. Zij houden zo de vrijheid om op andere gebieden oppositie te voeren en kunnen tevens ‘bijsturen’.

Nadat VVD en PvdA (en kabinet) aanvankelijk de indruk wekten dat wetsvoorstellen in de senaat – mits maar zakelijk beoordeeld – toch wel een meerderheid zouden krijgen, bleek de werkelijkheid weerbarstiger. De aanpak is na twee jaar verrassend succesvol. Wel is er steeds het risico dat een fractie toch afhaakt. Als de Eerste Kamer nieuwe concessies weet af te dwingen, zet dat vanzelfspre-

kend direct het onderhandelingsresultaat onder druk zoals dat in de Tweede Kamer werd bereikt.

Overigens is dat niet anders dan bij een gewoon meerderheidskabinet. Ook dan kan een door de Eerste Kamer afgedwongen concessie een eerder door Tweede Kamerfracties (vaak bij de formatie) gesloten akkoord doorkruisen. Die situatie deed zich bijvoorbeeld voor ten tijde van het derde kabinet-Lubbers (1989-1994) van CDA en PvdA, toen de christendemocratische fractie in de Eerste Kamer onder leiding van Ad Kaland zich geregeld keerde tegen eerdere afspraken. Dat was bijvoorbeeld het geval bij enkele fiscale maatregelen en bij het Plan-Simons over de ziektekosten.

Op slechts één punt wist het tweede kabinet-Rutte geen overeenstemming te bereiken met een bevriende oppositiepartij: het door minister Ronald Plasterk (PvdA) van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgestelde plan voor de vorming van een superprovincie (van Noord-Holland, Utrecht en Flevoland). Dat plan was vanaf het begin omstreden, zeker ook bij de bestuurders van PvdA en VVD in de betreffende provincies. Een echt grote nederlaag kan dat dus moeilijk worden genoemd.

Hetzelfde gold voor het niet doorgaan van de strafbaarstelling van het illegaal verblijf van vreemdelingen in Nederland. Dat werd toch al door velen gezien als een symbolische maatregel. De grootste 'partijpolitieke' nederlaag zou het niet doorgaan van de inkomensafhankelijk zorgpremie kunnen worden genoemd, al snel na de beëindiging van het kabinet. Dat trof echter alleen de PvdA en lijkt inmiddels al weer een beetje 'vergeten'.

Deze 'nederlagen' raakten niet de kern van het beleid, dat immers vooral betrekking heeft op financieel-economische doelen en de zorgsector. Dat kabinetten soms nederlagen leiden, is bovendien niet nieuw. Geen enkel kabinet weet alle voorstellen ongeschonden door het parlement te loodsen.

De situatie die we nu kennen is dus anders dan voorheen, maar toch weer minder dan wel wordt gedacht. Het vergt alleen meer tussentijds overleg. Voorheen was dat soms nog tussen kabinet en regeringsfracties in de Eerste Kamer (meestal één daarvan), nu ook met oppositiefracties. Dat oppositiepartijen zo'n invloed hebben op het kabinetsbeleid is uiteraard wel bijzonder. De wijze waarop het kabinet-Rutte II heeft geopereerd, heeft tot relatief veel

(en vooral snel) succes geleid. Wezenlijk is daarbij dat er zich in feite al een brede politieke consensus had aftekenend na de val in april 2012 van het eerste kabinet-Rutte van VVD en CDA, dat werd gedoogd door de PVV. Die consensus werd mede gedragen door de traditionele ‘middenpartijen’. De hoofdlijnen (en de richting) van het beleid van Rutte II hebben brede steun; veel breder dan gedacht toen VVD en PvdA getweeën een kabinet vormden. Opvallend is natuurlijk wel dat het CDA is afgehaakt. Verder lijkt er meer sprake van urgentie te zijn geweest om zaken snel te regelen, dan in eerdere perioden, waardoor ook al veel moest worden gerealiseerd.

Al met al kan worden geconcludeerd dat het tweede kabinet-Rutte effectief is omgegaan met de mogelijkheden. Dat de bij de formatie tot stand gekomen constructie – zonder meerderheid in de Eerste Kamer – broos is, kan niet worden ontkend. Of de vorming van een kabinet dat op in beide Kamers op een meerderheid kon rekenen echt effectiever zou zijn geweest, is nog maar de vraag.

De conclusie dat het kabinet is uitgeregeerd, is gegeven het feit dat er nog voorstellen bij het parlement liggen, voorbarig. Bovendien zal de uitvoering van de hervormingen mogelijk tot aanpassingen of aanvullende maatregelen leiden. Regeren is natuurlijk meer dan alleen wetgeving tot stand brengen.

Resultaten tweede kabinet-Rutte

Successen

Het ombuigings- en bezuinigingsbeleid (inclusief lastenverzwaringen) zorgde ervoor dat het overheidstekort daalde tot ruim onder de drie procent. Verder wist het kabinet de sterke groei van de zorguitgaven min of meer tot staan te brengen.

In oktober 2013 werd een Herfstakkoord gesloten tussen kabinet en D66, ChristenUnie en SGP over de begroting voor 2014.

Het kabinet loodste tot nu toe verder als voornaamste voorstellen door de Kamer:

- een nieuwe Jeugdwet
- hervorming van de Wet maatschappelijke ondersteuning
- Wet werk en zekerheid (hervorming ontslagrecht)
- Participatiewet (hervorming socialewerkvoorziening)

- de Wet langdurige zorg ligt bij de Eerste Kamer. Gezien de brede steun in de Tweede Kamer (ook het CDA stemde voor) is kans op aanvaarding groot.

Succes, maar na aanpassing

De belangrijkste aanpassingen waren nodig bij de plannen voor de woningsector en voor de hervorming van de pensioenen. In beide gevallen werd een ingediend wetsvoorstel ingetrokken en vervangen door nieuwe voorstellen.

Bij de hervorming van de woningmarkt werd een eerste pakket aan maatregelen afgewezen, maar een tweede, aangepast voorstel kreeg wel steun in het parlement.

Verder werd al snel na het aantreden van het kabinet op verzoek van de VVD het plan geschrapt voor een inkomensafhankelijke zorgpremie, zoals hierboven al vermeld.

Nog aanhangig/ingediend

Minister Jet Bussemaker van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bereikte in de zomer van 2014 overeenstemming met D66 en GroenLinks over een sociaal leenstelsel voor het hoger onderwijs. Dit resulteerde in september 2014 in de indiening van het wetsvoorstel Wet studievoorschot hoger onderwijs.

Nog in voorbereiding/studie

Herziening van het belastingstelsel

Buiten het parlement

Natuurpact (gevolgd door indiening Wet natuurbescherming)
Energieakkoord

Mislukt

Minister Plasterk slaagde er niet in een politiek en bestuurlijk draagvlak te vinden voor de vorming van een superprovincie door samenvoeging van Noord-Holland, Utrecht en Flevoland.

De door de VVD gewenste strafbaarstelling van illegaliteit werd in april 2014 afgeblazen, vanwege blijvende ernstige bezwaren bij de PvdA. Verder keerden ook ChristenUnie en D66 zich daartegen, waardoor bijvoorbeeld steun van de eerstgenoemde partij voor andere voorstellen onder druk kwam te staan. In ruil voor de concessie aan de PvdA kwam er lastenverlichting voor midden- en hogere inkomens.

Historische vergelijking

Kabinet-Den Uyl (1973-1977)

Net als het huidige kabinet beschikte het kabinet-Den Uyl niet over een vaste meerderheid. Feitelijk beschouwden alleen de PvdA en D66 het kabinet als parlementair. De Anti-Revolutionaire Partij (ARP), Katholieke Volkspartij (KVP) en Politieke Partij Radikalen (PPR) hadden een extraparlamentaire 'band' met het kabinet. Het meten van de resultaten van het kabinet-Den Uyl is in zekere zin een hachelijke zaak, omdat er geen regeerakkoord was. Het kabinet regeerde op basis van de geactualiseerde versie van de verkiezingsprogramma's van progressieven en christendemo-craten (KVP, ARP en oppositiepartij (!) Christelijk-Historische Unie; CHU).

Als leidraad zou kunnen worden gezien de regeringsverklaring, met daarin het centrale thema 'spreiding van kennis, macht en inkomen.' Wat dat laatste (inkomen) betrof, had het kabinet mogelijkheden via belastingen en sociale zekerheid en slaagde het er in inkomensverschillen te verkleinen.

Voor zijn wetgevende programma was het kabinet-Den Uyl echter afhankelijk van medewerking van beide Kamers. In de Tweede Kamer bleek die bereidheid uiteindelijk minder vanzelfsprekend dan gehoopt. Door het kabinet ingediende 'maatschappijhervormende' wetsvoorstellen vonden zeker geen onverdeelde instemmende ontvangst. Het bij de formatie bereikte compromis over de grondpolitiek werd aangetast doordat de christelijke fracties amendementen indienden die daar tegenin gingen. Dat werd de opmaat tot de val van het kabinet in maart 1977. Maar ook de wetsvoorstellen over de ondernemingsraden, over het bevorderen van investeringen (WIR) en over de verdeling van bedrijfswinsten (VAD) kwamen niet tot stand. Dat gold eveneens voor voorstellen over de komst van de Postbank, de openbaarheid van inkomens, de reorganisatie van het binnenlands bestuur (24 provincies) en verhoging van de successierechten. Het door het parlement aangenomen wetsvoorstel over de tweefasenstructuur in het wetenschappelijk onderwijs werd door het volgende kabinet vervangen door een nieuw, aangepast voorstel. De wetgevende productie bleef dus ver achter bij de verwachtingen en de vraag of de senaat zou dwars liggen, kwam nauwelijks aan bod.

Eerste en tweede kabinet-Lubbers (1982-1989)

Bij een historische vergelijking moet allereerst worden gekeken naar kabinetten die in een enigszins vergelijkbare financieel-economische situatie regeerden. Het in november 1982 aangetreden eerste kabinet-Lubbers (1982-1986) werd eveneens geconfronteerd met grote overheidstekorten en hoge werkloosheid.

Dat kabinet zette allereerst in op het terugbrengen van de uitgaven door verlaging van uitkeringen en ambtenarensalarissen, door verhoging van eigen bijdragen en tarieven, en door ombuigingen in de sfeer van welzijn, zorg, onderwijs en cultuur. Voorstellen tot grote hervormingen kwamen er pas aan het einde van de kabinetsperiode en die werden daarna voor het merendeel gerealiseerd tijdens het opvolgende tweede kabinet-Lubbers (1986-1989). De verkiezingsleuze van het CDA in 1986 was dan ook: 'Laat Lubbers zijn karwei afmaken'.

Onder Lubbers II kwam de omvangrijke stelselherziening sociale zekerheid tot stand, evenals de Wet op de studiefinanciering, de Wet harmonisatie collegegelden en inschrijvingsduur en de Welzijnswet. In 1988 werden ook de voorstellen van de Commissie-Oort over belastingherziening in wetgeving omgezet. Het was verder vooral onder Lubbers II dat grote privatiseringsoperaties, zoals van de PTT, werden gerealiseerd.

Eerste en tweede kabinet-Kok (1994-2002)

De kabinetten-Kok hadden een (bijna) vergelijkbare politieke samenstelling als het tweede kabinet-Rutte, al behoorde toen D66 ook tot de coalitie. Aanvankelijk had het eerste kabinet-Kok (1994-1998) nog te maken met de naweeën van een economische recessie. Met name in de sociale zekerheid werden belangrijke hervormingen doorgevoerd. Zo werd de Ziektewet geprivatiseerd, verving de Algemene nabestaandenwet de Algemene weduwen- en wezenwet, werd er marktwerking ingevoerd bij de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en kwam er een regeling voor jonggehandicapten (Wajong). Verder werd het stelsel van arbeidsvoorziening hervormd en kwam er wetgeving over flexwerk tot stand. Het eerste kabinet-Kok wist dus een belangrijke sociale hervormingsagenda door het parlement te loodsen. Daarnaast zette dat kabinet stappen op het gebied van de privatisering, onder meer door een nieuwe Elektriciteitswet.

Het tweede kabinet-Kok (1998-2002) bracht eveneens belangrijke wetgeving tot stand, zoals de regeling van euthanasie, het huwelijk voor mensen met het zelfde geslacht, maar ook de nieuwe Vreemdelingenwet, de dualisering van het gemeentebestuur, de privatisering van de gassector en een wet die combinatie van zorg en arbeid vereenvoudigde.

De vrij gedetailleerde afspraken in de regeerakkoorden van 1994 en 1998 maakten dat het wetgevingsprogramma goed kon worden uitgevoerd. Wel leidde de uitkomst van de Provinciale Statenverkiezingen in 1999 ertoe dat de coalitie vanaf dat jaar nog een meerderheid van één zetel overhield in de senaat. Dat bracht met zich mee dat enkele wetsvoorstellen daar met de kleinst mogelijke meerderheid werden aanvaard. Slechts incidenteel – en niet bij belangrijke onderwerpen – leidde het kabinet een nederlaag. Zo moest het wetsvoorstel over vorming van Twentestad worden ingetrokken.

Tweede en derde kabinet-Balkenende (2003-2007)

Een verslechtering van de economie en oplopende tekorten waren voor de kabinetten-Balkenende reden om met diverse hervormingen te komen. Na het kortstondige eerste kabinet-Balkenende (CDA, VVD en de Lijst Pim Fortuyn; LPF) pakte het tweede kabinet-Balkenende (CDA, VVD, D66) daadkrachtig die hervormingen op. In beide Kamers beschikten dit kabinet over een niet ruime, maar wel duidelijke meerderheid.

De kabinetten-Balkenende II en III brachten de volgende, belangrijke nieuwe wetgeving tot stand:

In 2003 en 2004

- Wet werk en bijstand, ter vervanging van de Algemene bijstandswet
- Wet loondoorbetalingsplicht voor werkgevers bij ziekte
- Wet op de jeugdzorg
- Wet herkeuring van arbeidsongeschikten
- Wet financiering sociale verzekeringen (inzing door de belastingdienst)

In 2005 en 2006

- Wet afschaffing fiscaal voordeel vut
- Zorgverzekeringswet

- Wet toelating zorginstellingen
- Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, ter vervanging van de WAO
- Wet maatschappelijke ondersteuning

Met wetten over inburgering, splitsing van energiebedrijven, een nieuwe wet op de ruimtelijke ordening en de wet identificatieplicht was de wetgevende arbeid bepaald indrukwekkend te noemen.

Dit artikel is onder meer gebaseerd op een door de auteur gemaakt overzicht van al dan niet doorgevoerde beleidsvoornemens en/of wetgeving op basis van de tekst van het regeerakkoord. Zie voor dit overzicht: www.parlement.com/tussenbalans_rutte_i.

Coalitievorming in Nederland en Duitsland vergeleken

Peter Bootsma

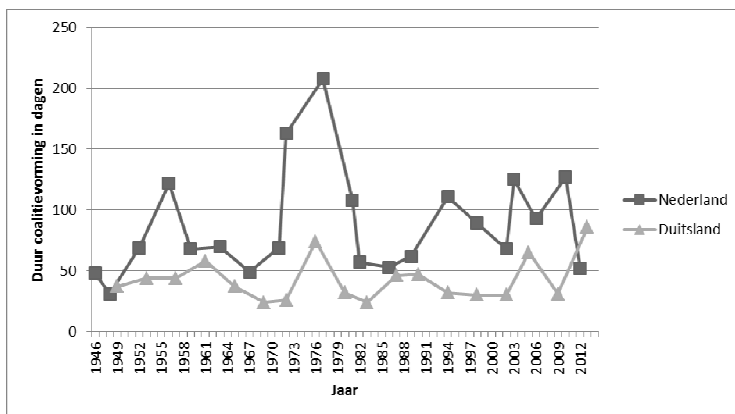
Coalitievorming is zowel in de Bondsrepubliek Duitsland als in Nederland een veel bestudeerd verschijnsel, maar een systematische vergelijking tussen de twee landen is nog niet verricht. Dit artikel geeft hiertoe een eerste aanzet. Een coalitie wordt hier opgevat als een samenwerkingsverband van minimaal twee partijen die gezamenlijk een meerderheid in het parlement vertegenwoordigen, zulks in beginsel tot aan de volgende verkiezingen. Het hebben van een coalitie brengt met zich mee dat ook minimaal één partij zich in de oppositie bevindt.

De politieke stelsels van de beide landen vertonen veel overeenkomsten. Natuurlijk zijn er ook grote verschillen, maar de belangrijkste overeenkomst die voor de hand ligt is dat beide landen coalities nodig hebben. Het is immers in Nederland nooit voorgekomen dat een verkiezingsuitslag voor een partij een absolute meerderheid opleverde (zie ook de beschouwing van Joop van den Berg in deze bundel). In Duitsland lukte dit alleen de christendemocraten (CDU/CSU) in 1957 (en zelfs toen werd er trouwens een coalitie gevormd).

Wordt in Nederland en Duitsland de coalitievorming in de naoorlogse periode nader beschouwd, dan valt het verschil op in de tijd die in de beide landen verstrijkt met het vormen van een coalitie. In dit artikel wordt coalitievorming in enge zin gedefinieerd, en wel als het afleggen van de weg van een verkiezingsuitslag naar de beëdiging van de bewindslieden. Natuurlijk komen in beide landen ook tussentijdse coalitiewisselingen voor (dus zonder dat de kiezer er aan te pas kwam). Die blijven hier buiten beschouwing omwille van de vergelijkbaarheid. In figuur 1 wordt zichtbaar gemaakt hoe lang het na parlementsverkiezingen in de beide landen duurt tot dat de beëdiging van de nieuwe ministersploeg plaats vindt.¹

¹ Met dank aan Martijn Schukink van het Parlementair Documentatie Centrum (PDC) voor het maken van de grafiek.

Figuur 1. Aantal dagen tussen parlamentsverkiezingen en beëindiging kabinet in Nederland en Duitsland, 1946-2013



Bron: voor Nederland: 'Duur kabinetsformaties sinds 1946', op www.parlement.com; voor Duitsland: *Datenhandbuch zur Geschichte des deutschen Bundestags 1949-1999* en de aanvulling voor de periode hierna op www.bundestag.de (beide zijn opgesteld door de wetenschappelijke dienst van de Bondsdag).

Afgezien van enige gelijkvormigheid van de lijnen valt vooral op dat de lijn voor de scores van Nederland over de hele linie een stuk hoger ligt dan die voor Duitsland (behalve rond 1948/1949 en 2012/2013). We doen er dus structureel veel langer over dan onze oosterburen, terwijl dat een veel groter land is (al helemaal sinds 1990). Nederland lijkt veel minder de urgentie te voelen om snel een coalitie te vormen. Hoe komt dat? Hierna zal voor beide landen worden gezien wat er eigenlijk nodig is voor het vormen van een coalitie; wat er daarover in het geschreven recht vastligt; en hoe het proces van coalitievorming wordt doorlopen in Nederland en in Duitsland.

Een coalitie: 'gewoon' een combinatie van partijen?

Eigenlijk is het heel simpel. Na verkiezingen moeten in beide landen gewoon vier P's worden ingevuld. Nodig is een combinatie van twee of meer partijen die willen samenwerken, op basis van een programma en een verdeling van de portefeuilles, en er moeten personen of 'poppetjes' gevonden worden om minister te worden.

Een belangrijke oorzaak dat een coalitie in Duitsland relatief snel tot stand komt is natuurlijk de daar geldige kiesdrempel van vijf procent bij de verkiezingen van de Bondsdag. Daardoor zijn er eenvoudig veel minder fracties in de Bondsdag dan in de Tweede Kamer. Dat is echter slechts een begin van een verklaring. Zo gold in 1949, na de eerste verkiezingen, deze kiesdrempel nog slechts per *Land* (deelstaat) en dus niet voor heel Duitsland. Het resultaat was een Bondsdag met negen fracties en daarnaast nog twee parlementariërs die niet bij een fractie waren aangesloten. Deze verkiezingen worden ook wel ‘de laatste van Weimar’ genoemd; hoe het partijstelsel zich zou ontwikkelen was hoogst onzeker en de westelijke geallieerden (de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk), die West-Duitsland tot 1955 bezet zouden houden, keken hoogst kritisch toe. Desondanks kwam ook in 1949 een maand na de Bondsdagverkiezingen de regeringscoalitie tot stand. Ook zonder kiesdrempel voor het hele land en met een relatief versplinterde Bondsdag kon de coalitie dus op zich snel gevormd worden.

Tussen 1949 en 1961 daalde het aantal fracties snel tot er nog maar drie over waren. Konrad Adenauer, de eerste Bondskanselier, vormde tussen 1949 en 1963 veelvuldig coalities met de liberale FDP, maar steeds zonder de sociaaldemocratische SPD. CDU en CSU, die al sinds 1949 een gezamenlijke fractie in de Bondsdag vormen (de CDU neemt deel aan de verkiezingen in de hele Bondsrepubliek behalve in Beieren, en de CSU juist alleen in Beieren) wierpen zich op als ‘verzamelbekken’. Minder vriendelijk gezegd: de CDU/CSU slokten een aantal andere partijen op in de periode tot 1961.

Met drie fracties in de Bondsdag lijkt coalitievorming redelijk overzichtelijk. Op zichzelf was het dat ook: elk van de drie mogelijke combinaties, met twee van de drie fracties in de coalitie en één in de oppositie, is ook gerealiseerd tussen 1961 en 1983. Toen kwam er met *Die Grünen* een vierde fractie in de Bondsdag. Tekenend voor de sterke behoefte bij de Duitsers aan stabiliteit – met het oog op de vooroorlogse politieke versplintering, de mogelijkheden tot negatieve oppositie toen, en natuurlijk de opkomst van het nationaal-socialisme – is dat de kiesdrempel van vijf procent nooit wezenlijk ter discussie heeft gestaan. Ook niet toen deze er in 2013 toe leidde dat de FDP (met 4,8 procent) in één klap uit de Bondsdag verdween. Sterker nog: discussies in Duitsland over het toekomstige partijstelsel gingen tot en met de jaren zestig vooral

over de vraag of coalitievorming niet overbodig zou moeten worden. Er dienden 'duidelijke meerderheden te komen', aldus de regeringsverklaring van de coalitie van CDU/CSU en SPD, die eind 1966 (tussentijds) aantrad. De FDP dankte er toen haar voortbestaan aan dat de beide andere partijen er uiteindelijk toch voor terugschrokken om dit door te voeren.

Vanaf 1983 is het Duitse coalitielandschap weer redelijk overzichtelijk, voor Nederlandse begrippen misschien zelfs wat saai. Als CDU/CSU en FDP samen de meerderheid behalen, dan komt die coalitie er. Behalen SPD en Grünen een meerderheid, dan gaan zij regeren. En als geen van die beide blokken een meerderheid behalen, dan komt er een grote coalitie van CDU/CSU en SPD. Bij de Bondsdagverkiezingen in 2013 was dat laatste het geval doordat de FDP geen zetels behaalde. Bij de vorming van de vorige grote coalitie, in 2005, verhinderde de vijfde partij, *Die Linke*, dat een van de blokken een meerderheid behaalde. Die partij wordt vanwege haar afstamming van de SED, die in de Duitse Democratische Republiek (DDR) aan de macht was, op het nationale niveau nog niet als potentiële coalitiepartner beschouwd en heeft ook alleen nog in voorheen Oost-Duitse Länder geregeerd. Gebruikelijk in Duitsland is dat nieuwe partijen eerst regeringservaring op het Länder-niveau moeten opdoen. Dat deden de Grünen ook: pas vijftien jaar na hun intrede in de Bondsdag traden zij voor het eerst toe tot de nationale coalitie. Dat 'ingroeien' is een belangrijk verschil met Nederland. Snel opgekomen partijen als Democratisch Socialisten '70 (DS'70) in 1971 of de Lijst Pim Fortuyn (LPF) in 2002 werden meteen in een coalitie opgenomen (die in beide gevallen overigens kortstondig bleek).

Het belangrijkste verschil met Nederland in de zoektocht van een combinatie van partijen naar een coalitie, is echter wel dat er in Duitsland een fase voorafgaat aan de verkiezingen. In Nederland is het gebruikelijk dat partijen voor de verkiezingen weinig zeggen over hun coalitievoorkeur. VVD-leider Mark Rutte noemde dat in de verkiezingscampagne van 2012 zelfs 'niet kies': dat zouden Haagse spelletjes zijn, nu moest eerst de kiezer aan het woord komen. In Duitsland is het precies omgekeerd. Het is daar juist normaal dat partijen voor de verkiezingen aangeven met wie zij wel (of niet) een coalitie willen vormen. Op die manier is meestal al heel snel na het sluiten van de stembussen duidelijk welke coalitie er gaat komen. Na de verkiezingen hoeven vertegenwoordigers van de gekozen coalitie dan alleen nog afspraken te maken over pro-

gramma, portefeuilleverdeling en personen. Daarmee is dat nog geen ‘invuloefening’: het kan er in zulke onderhandelingen hard aan toe gaan en ook (voor Duitse begrippen) soms lang duren. Maar het neemt niet weg dat die coalitie er inderdaad komt.

Dat onze oosterburen steeds recht op het doel van de beoogde coalitie afgaan blijkt ook uit een tabel in het hoofdstuk over Duitsland in een standaardwerk over coalitievorming in de landen van West-Europa. Per land is onder meer een kolom opgenomen getiteld ‘Number of previous bargaining rounds’. Daarin staat voor alle jaren waarin er verkiezingen voor de Bondsdag waren hetzelfde cijfer ingevuld: nul. In het hoofdstuk over Nederland staat die tabel ook. Alleen voor de verkiezingsjaren van 1946, 1986, 1998, 2002 en 2012 kan de waarde nul worden opgetekend. Na alle andere verkiezingen was er minstens één andere onderhandelingsronde nodig voor de definitieve coalitie tot stand kon worden gebracht.²

Een eerdere onderhandelingsronde vindt in deze systematiek overigens niet altijd plaats met een andere combinatie dan degene die uiteindelijk tot stand komt. Het snelheidsrecord formeren na een verkiezing stamt in Nederland bijvoorbeeld nog altijd uit 1948: 31 dagen. Een andere coalitie dan PvdA, VVD, Katholieke Volkspartij (KVP) en Christelijk-Historische Unie (CHU) is toen niet in beeld geweest. Dat er desondanks twee eerdere rondes nodig waren, had te maken met een combinatie van het programma, de portefeuille en de personen: de PvdA wilde de VVD-er Dirk Stikker pas op Buitenlandse Zaken accepteren nadat de partij invloed op het Indonesië-beleid had veilig gesteld, en wel in de persoon van Willem Drees als premier. In de langste formatie ooit, die van 1977, waren er wel vijf eerdere vergeefse rondes gericht op een coalitie die er toch niet zou komen. Hoewel het programma rond was, strandden de besprekingen tussen CDA, PvdA en D66 uiteindelijk op een combinatie van portefeuilleverdeling en personen: beoogd premier Joop den Uyl (PvdA) weigerde in laatste instantie één van zijn eerdere drie veto's in te trekken tegen christendemocratische ministerskandidaten (Frans Andriessen mocht niet op Economische

² Voor Duitsland tabel 2.2 in: Th. Saalfeld, ‘Germany. Stable Parties, Chancellor Democracy, and the Art of Informal Settelement’, in: W.C. Müller en K. Strøm (red.), *Coalition Government in Western Europe* (Oxford, 2000), 32-85. Voor Nederland tabel 10.2 in: A. Timmermans en R.B. Andeweg, ‘The Netherlands. Still the politics of accomodation?’, in: idem, 356-398. Waarnemingen na 2000 door de auteur.

Zaken, Andriessen en Roelof Kruisinga mochten niet samen in het kabinet, en Dries van Agt mocht niet op Justitie). Vervolgens bereikte het CDA in hoog tempo een akkoord met de VVD.

Het ontbreken van – achteraf bezien – vergeefse onderhandelingsrondes (met andere combinaties dan de uiteindelijke) is overigens geen noodzakelijke voorwaarde om snel tot resultaat te komen. In 1967 duurde de formatie 49 dagen en was één korte onderhandelingsronde van informateur Jelle Zijlstra genoeg om de PvdA buiten boord te laten vallen: die partij wilde niet aan tafel blijven zitten met de VVD. Dat het daarna toch nog zolang duurde, kwam ook toen door gesteggel over portefeuilles en personen: het programma stond nauwelijks ter discussie.

Het omgekeerde is ook waar: dat er geen vergeefse onderhandelingsrondes zijn, is geen voldoende voorwaarde voor een snelle formatie. In 1998 werd meteen afgekoerst op de verlenging van de 'paarse' coalitie van PvdA, VVD en D66, maar toch duurde de formatie nog 89 dagen. Dat kwam doordat de VVD zich geconfronteerd zag met een linkse bijna-Kamermeerderheid (van 75 zetels), en daarom veel programmatische garanties eiste. Deze formatie leverde dan ook het langste regeerakkoord uit de geschiedenis op.

De trend is echter wel onmiskenbaar: als het in Nederland al lukt om rechtstreeks op één bepaalde coalitie af te koersen, dan gebeurt dat meestal relatief snel. Omgekeerd betekenen vergeefse onderhandelingsrondes een grote kans op een lange formatie. En in de meeste gevallen doen zulke rondes zich in Nederland wel en in Duitsland juist niet voor. In hoeverre heeft dat verschil ook te maken met het geschreven recht dat geldt voor coalitievorming?

Vastgelegde rechtsregels voor coalitievorming in Nederland en Duitsland

De duur van de kabinetsformatie is in Nederland niet gemaximeerd. In de grondwet staat alleen dat de koning de ministers benoemt. Tot de grondwetsherziening van 1983 kende de grondwet nog wel de bepaling dat het (demissionair) ministerschap en het Kamerlidmaatschap slechts drie maanden met elkaar gecombineerd mochten worden; die bepaling is toen geschrapt. In de praktijk kwam de regel er op neer dat een lijsttrekker die tevens minister(-president) was, na de verkiezingen slechts drie maanden Kamerlid (fractievoorzitter) mocht zijn. Het beruchtste voorbeeld van de geheel eigen dynamiek die die regel bleek te hebben deed

zich voor in de formatie van 1972-1973: de Anti-Revolutionaire Partij (ARP) kon pas in de richting van een kabinet-Den Uyl gaan koersen nadat demissionair minister-president Barend Biesheuvel als fractievoorzitter was opgevolgd door Willem Aantjes. De grondwet zorgde er zo onbedoeld voor dat de formatie langer duurde, omdat het vertrek van Biesheuvel als onderhandelaar afgewacht moest worden.

Voor het beëindigen van een coalitie en het mogelijk maken van nieuwe (vervroegde) verkiezingen is er in Nederland iets meer wettelijk geregeld, doch niet in beperkende maar in faciliterende zin. Bij een crisis binnen de regeringscoalitie (hetzij binnen het kabinet, hetzij binnen of tussen de regeringspartijen, hetzij een combinatie van beide) kan de regering de Tweede Kamer eenvoudig ontbinden. Met het koninklijk besluit waarmee dat gebeurt, en bepalingen uit de kieswet, wordt vervolgens de verkiezingsdag bepaald. Als een coalitie niet voortijdig beëindigd wordt is de verkiezingsdatum sinds 2000 bepaald op de woensdag in het tijdvak van 11 tot 17 mei. Grondwettelijk is de zittingsduur van beide Kamers weliswaar bepaald op vier jaar (artikel 52, lid 1), maar bij ontbinding van de Kamer – sinds 1925 steeds de manier waarop verkiezingen mogelijk gemaakt zijn – kan een Kamer en daarmee in de praktijk ook een kabinet langer dan vier jaar in functie zijn. Langer dan vijf jaar mag een Kamer echter nooit ‘zitten’ (artikel 64, lid 4). Zo kon het derde kabinet-Lubbers bestaan van 1989 tot 1994, en als ook het tweede kabinet-Rutte de rit uitzit zijn de volgende Kamerverkiezingen in mei 2017 – bijna vijf jaar na september 2012.³

In de Duitse grondwet zijn de parlementaire termijnen veel strikter vastgelegd. Het typisch Duitse begrip *Wahlperiode* werd erin geïntroduceerd: een Bondsdag werd voor vier jaar gekozen; een Wahlperiode eindigde op de dag af vier jaar na de eerste samenkomst van de Bondsdag; en de volgende verkiezingen waren te houden in het laatste kwartaal van de Wahlperiode (artikel 39, lid 1). Een nieuwe Bondsdag mocht niet bijeenkomen voor het aflopen van de Wahlperiode van de vorige (artikel 39, lid 2). Dit bleek een te star systeem op te leveren met ‘parlementsloze’ tijdperken: in 1953 bijvoorbeeld 28 dagen tussen het aflopen van de eerste Wahlperi-

³ Niels van Driel en Ron de Jong, *De Tweede Kamerverkiezingen in 50 stappen* (Amsterdam, 2014), 28-33.

ode en de constituerende van de nieuwe Bondsdag. Daarom is de grondwet op dit punt aangepast (zie hierna).

De Duitse grondwet voorziet ook al meteen vanaf 1949 in de mogelijkheid van voortijdige beëindiging van een Wahlperiode. Dat gebeurde echter pas voor het eerst in 1972: tot die tijd was dus steeds de ijzeren vierjaarscyclus gevolgd, zodat in 1969 voor de zesde keer verkiezingen voor de Bondsdag voor de deur stonden. Willy Brandt, die toen Bondskanselier werd, legde in 1972 de Bondsdag op grond van artikel 68 van de grondwet de vertrouwensvraag voor (nadat de meerderheid van zijn coalitie van sociaaldemocraten en liberalen was geslonken door fractiewisselaars). Krijgt de Bondskanselier het vertrouwen niet, zo staat in artikel 68, dan kan hij de Bondspresident voorstellen de Bondsdag te ontbinden, waarna deze kan besluiten tot vervroegde verkiezingen. Brandt zou dat vertrouwen niet krijgen en dat was ook precies de bedoeling: zo werden namelijk vervroegde verkiezingen mogelijk.

Deze handelwijze was overigens enigszins controversieel. Was dit geen 'onechte' vertrouwensvraag? Staatsrechtgeleerden en ook het *Bundesverfassungsgericht* bogen zich daarover, om tot de conclusie gekomen dat er toelaatbaar was gehandeld. Het waarborgen van de stabiliteit via formele procedures was typerend voor wat er in de grondwet van 1949 is vastgelegd, na het collectieve trauma van 'Weimar'. Van die procedures afwijken gebeurt nog steeds niet lichtvaardig. Om aldus de verkiezingen te vervroegen is het nodig, zo is inmiddels de vaste jurisprudentie, dat dit niet politiek controversieel is: eigenlijk moeten alle partijen het willen. Op zichzelf is dat in Nederland ook de situatie: een coalitie is dan beëindigd, zo is de gedachte; iedereen gaat zich opmaken voor de verkiezingen. Een groot verschil is echter dat in Duitsland deze procedure als bijzonder zwaar geldt en eigenlijk alleen bij uitzondering kan worden ingeroepen, namelijk als een Bondskanselier echt geen kans meer ziet om verder te regeren op grond van de politieke verhoudingen. Het aldus vervroegen van verkiezingen heeft zich ook pas drie keer voorgedaan in de Duitse naoorlogse geschiedenis, terwijl het in Nederland geldt als de normale afwikkeling van een crisis om verkiezingen mogelijk te maken, sinds in 1963 op basis van één verkiezingsuitslag drie coalities geformeerd werden voordat nieuwe verkiezingen volgden.

Bij die Bondsdag-ontbinding van 1972 bleek de starheid van het werken met grondwettelijk vastgelegde Wahlperioden. De dag dat

de Bondsdag ontbonden werd (22 september) betekende immers ook meteen het einde van de Wahlperiode. Vervroegde verkiezingen werden uitgeschreven voor 19 november (dat moet binnen 60 dagen volgens artikel 39, lid 1 van de grondwet). Toen de nieuwe Bondsdag op 13 december voor het eerst bijeenkwam (en dezelfde coalitie de dag erna Brandt herkoos), was er een parlamentsloos tijdperk geweest van 82 dagen. De grondwet werd in 1976 herzien opdat zulke parlamentsloze tijdperken niet meer konden voorkomen. Het laatste 'vaste' einde van een Wahlperiode veroorzaakt ook de piek in de Duitse grafiek in 1976 (zie figuur 1): de verkiezingen waren 'veilig' vroegtijdig geprikt en er werd eenmalig een uitzondering gemaakt op de regel dat de Bondsdag binnen 30 dagen bijeen moest komen.⁴ Daardoor kon in 1976 de Wahlperiode voor het laatst op de kop af vier jaar na het begin ervan eindigen. De aanpassing, die inhield dat de Wahlperiode voortaan zou eindigen met de constituerende van de nieuwgekozen Bondsdag, was niet controversieel en vormde ook amper onderwerp van discussie in de staatsrechtwereld. Over nieuwe verkiezingen is toen de – wat curieus klinkende – termijn vastgelegd dat die moeten plaatsvinden tussen de 45 en 47 maanden na het begin van de Wahlperiode.⁵

Ook over de totstandkoming van een regering kent de Duitse grondwet een aantal bepalingen. Duitsland kent, in tegenstelling tot Nederland, een verkiezing van de regeringsleider. Deze *Kanzlerwahl* is ook het centrale punt van de coalitievorming. Al meteen bij de oprichting van de Bondsrepubliek in 1949 was in de grondwet opgenomen (artikel 39, lid 2) dat de nieuw gekozen Bondsdag na uiterlijk 30 dagen bijeen moet komen. Met de constituerende van de nieuwe Bondsdag loopt tegelijk de zittingstermijn van de Bondskanselier en de ministers af (artikel 69, lid 2). Als er dan nog geen nieuwe coalitie gevormd is (in de praktijk: nog geen Bondskanselier is gekozen), kan de Bondspresident de regering verzoeken de lopende zaken te behartigen totdat er een nieuwe regering gekozen is. Dit demissionair worden van de regering

⁴ Het hierboven al genoemde *Datenhandbuch* beschouwt de berekening van de coalitievormingsduur voor 1976 om die reden als niet bruikbaar. Daar is op zichzelf wel iets voor te zeggen, maar feit blijft dat de verkiezingen op 3 oktober 1976 en de *Kanzlerwahl* op 14 december waren. De tijd ertussenin is wel degelijk 'opgevuld' met coalitiebesprekingen, wat natuurlijk niet wegneemt dat het misschien best korter gekund had als er niet de complicatie was geweest van de grondwetsherziening om van de gefixeerde Wahlperioden af te komen.

⁵ In 1998 veranderd in: tussen de 46 en 48 maanden.

verloopt steeds volkomen geruisloos en is ook geen onderwerp van discussie in Duitse staatsrechtkringen.

Er is aldus (ondanks het schrappen van de bepaling over de vaste einddatum van een Wahlperiode) nog steeds de ijzeren cyclus van vier jaar. Het denken in Wahlperioden gaat in Duitsland zo ver dat de nu fungerende Bondsdag ook wel gewoon 'de 18de Bondsdag' genoemd wordt. In Nederland weten vermoedelijk zelfs hoogleraren parlementaire geschiedenis niet uit het hoofd hoe vaak er na de oorlog Kamerverkiezingen geweest zijn.

Ofschoon er sinds 1976 geen parlamentsloze tijdperken meer zijn, is er in Duitsland wel nog steeds een periode zonder plenaire zittingen. Dat geeft na de verkiezingen de onderhandelaars van de coalitie-in-wording de tijd om hun werk te doen. In 2013 bijvoorbeeld was de laatste plenaire zitting van de 'oude' Bondsdag op 3 september. De verkiezingen waren op 22 september, de nieuwe Bondsdag constitueerde zich op 22 oktober: 48 dagen 'plenarsitzungsfreie Zeit'. Zijn de onderhandelaars in die 'formatiemaand' klaar, dan staat daarop als 'beloning' dat als na die maand het parlement zich constitueert, de dag erna meteen de Bondskanselier kan worden gekozen. Daarom willen de oosterburen als het heel even kan binnen die 30 dagen na verkiezingen klaar zijn: dan kunnen ze gewoon aan de slag met een nieuw parlement en bijbehorende nieuwe regering. In 2013 was die 'beloning' er overigens niet: na de constituering van de Bondsdag was er een geruisloze demissionaire periode van twee maanden. Op 17 december kon Angela Merkel herkozen worden, als Bondskanselier.

Hoewel in Nederland de laatste formatie (in de herfst van 2012) dus korter duurde dan die in Duitsland, is het contrast toch opvallend te noemen. Wij hebben elkaar immers eindeloos opgejut om de nieuw gekozen Kamer toch maar vooral zo snel mogelijk na de verkiezingen bijeen te laten komen. Want: stel je eens voor dat er in de kabinetsformatie intussen al voldongen feiten gesteld zijn en de Kamer er te laat bij is. Dit heeft ook alles te maken met het verschil in de manier waarop het proces van coalitievorming in de beide landen doorlopen wordt.

Hoe vindt het proces van coalitievorming plaats?

Over de manier waarop de weg van een verkiezingsuitslag naar de Kanzlerwahl in Duitsland moet worden afgelegd, zegt de grondwet

niets. Al sinds 1949 is dit een kwestie van ‘freestyle bargaining’ tussen de partijleiders. Hooguit zou de Bondspresident een bemiddelende rol kunnen spelen als er een impasse tussen partijen optreedt: hij moet grondwettelijk een kandidaat voor het Bondskanselierschap voorstellen, waar de Bondsdag (de absolute meerderheid van het aantal leden, niet van de aanwezigen) ja of nee tegen kan zeggen. Wordt een kandidaat afgewezen, dan kan de Bondsdag zelf binnen veertien dagen een andere kandidaat kiezen, weer bij absolute meerderheid van het aantal leden. Bereikt ook dan geen kandidaat een meerderheid, dan volstaat in de volgende ronde een relatieve meerderheid van de leden. De Bondspresident moet dan kiezen tussen twee opties: ofwel de kandidaat benoemen die die meerderheid behaald heeft, ofwel de Bondsdag ontbinden zodat nieuwe verkiezingen volgen (artikel 63). Van deze bepalingen is kennelijk een sterk disciplinerende werking uitgegaan, want in de geschiedenis van de Bondsrepubliek is steeds in de eerste ronde meteen de voorgestelde kandidaat gekozen. De rol van de Bondspresident is aldus nog nooit materieel van betekenis geweest.

Overigens heeft het er wel een paar keer flink om gespannen. Gemakkelijk wordt vergeten dat Brandt in 1969 maar twee stemmen meer behaalde dan vereist; Helmut Kohl voor zijn herkiezing in 1994 zelfs maar één; en de eerste Bondskanselier, Adenauer had bijna niet de kans gekregen zich tot ‘grootse Duitser uit de geschiedenis’ te ontpoppen: in 1949 behaalde hij namelijk exact het benodigde aantal stemmen.

Het proces van coalitievorming is in Duitsland inmiddels in hoge mate geïnstitutionaliseerd. Na de verkiezingen gaan tal van werkgroepen van de beoogde coalitiepartners aan de slag, waarbij naast functionarissen vanuit de fracties ook de partijbesturen veel meer betrokken worden dan in Nederland. De politieke leiders zijn in Duitsland vaak ook voorzitter van hun partij. Al bij de samenstelling van de onderhandelingsgroepen wordt ook gezocht naar een evenwicht tussen de verschillende Duitse deelstaten, de Länder. Duitsland is dan ook een federatie, terwijl Nederland een eenheidsstaat is. De Länder werken ook – anders dan de Nederlandse provinciebesturen – heel direct mee aan het wetgevingsproces: de *Bundesrat*, de Duitse senaat, is samengesteld uit (vertegenwoordigers van) de regeringen van die Länder. Elk Land heeft grondwettelijk drie tot zes stemmen, afhankelijk van het inwonertal. Elk van die Länder kent een eigen coalitievormingsdynamiek, vergelijkbaar

met die op het niveau van de Bondsrepubliek. Dat betekent niet alleen dat er (spreekwoordelijk) altijd wel ergens in Duitsland verkiezingen zijn, en dat die elk voor zich – afhankelijk van de daar gevormde regeringscoalitie – via de Bundesrat het nationale coali-tiellandschap meer of minder kunnen beïnvloeden. Het betekent ook dat een Bondsregering soms moet dealen met een partijen die in de Bondsdag oppositiepartij zijn, wil zij voorkomen dat de Bundesrat haar plannen afstemt.

Een sterk staaltje van de invloed van de Länder via de Bundesrat deed zich voor in 2005. Bij de verkiezingen voor het parlement (de *Landtag*) van Noordrijn-Westfalen, traditioneel de belangrijkste Duitse deelstaat, had de daar regerende coalitie van SPD en Grünen (dezelfde als de coalitie die op dat moment op het nationale niveau regeerde) het slecht gedaan. CDU en FDP hadden een meerderheid behaald en konden een regering vormen. Met het verlies van deze zes stemmen in de Bundesrat voorzag Bondskanselier Gerhard Schröder dat het regeren aanzienlijk moeilijker zou worden. Een half uur (!) na het sluiten van de stembussen in Noordrijn-Westfalen kondigde in Berlijn SPD-voorzitter Franz Müntefering aan dat er vervroegde verkiezingen zouden komen. Dat was afgestemd met Schröder, die daarna nog via het stellen van de vertrouwensvraag die vervroegde verkiezingen moest afdwingen, hetgeen zou lukken.⁶ Van zoveel macht kan een partij-voorzitter in Nederland alleen maar dromen.

In Nederland is traditioneel veel meer discussie over de vraag hoe de weg van verkiezingen naar een nieuw kabinet wordt ingericht; die discussie is in Duitsland nergens voor nodig en wordt dan ook niet gevoerd. Het voert te ver om hier de geschiedenis van de manier waarop wij kabinetsformaties organiseren te bespreken; het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis heeft dat in 2012 gedaan in het uitstekende boek met de veelzeggende titel *De kabinetsformatie in vijftig stappen*.⁷ De dynamiek van het Nederlandse formatieproces is nog steeds zodanig dat het boek, uitgekomen in mei 2012, na de verkiezingen van september 2012 en de daarop volgende formatie gewijzigd herdrukt kan worden.

De benoeming van de ministers door het staatshoofd, zoals genoemd in de grondwet, is in Nederland slechts het sluitstuk van

⁶ G. Langguth, *Kohl, Schröder, Merkel – Machtmenschen* (München, 2009), 314.

⁷ C. van Baalen en A. van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen* (Amsterdam, 2012).

een formatie. Vanaf 1848 is er een traditie ontstaan van het werken met formateurs, informateurs en tegenwoordig ook pre-informateurs of verkenneren. Al sinds 1848 is de ontwikkeling gaaude van de ‘parlamentarisering’ van de kabinetsformatie, zoals de parlementair historicus Carla van Baalen het noemde.⁸ De zeggenschap over de formatie is dus al 166 jaar zeer geleidelijk aan het verschuiven van de koning naar het parlement. Ter illustratie van de grillige geschiedenis van het kabinetsformatieproces wordt een aantal episodes hier kort behandeld: de ‘uitvinding’ van de drie genoemde functies.

De formateur werd ‘uitgevonden’ in 1848. Tot dan toe had koning Willem II, net als zijn voorganger, zelf de ministers aangezocht, maar in maart van dat jaar wilde hij voor het eerst enige rekening houden met de wensen van de Tweede Kamer (die, na de beroemde grondwetsherziening van dat jaar, op 30 november voor het eerst rechtstreeks gekozen zou worden). In wat Joop van den Berg en Jan Vis in hun standaardwerk ‘de eerste en aanstonds een der meest curieuze kabinetsformaties in de Nederlandse geschiedenis’ hebben genoemd, leek de koning eerst door een grondwetscommissie onder leiding van Johan Rudolph Thorbecke een kabinet te willen laten vormen.⁹ Toen die commissie talmde, liet hij zijn keus echter op graaf Schimmelpenninck vallen om een kabinet te vormen of te ‘formeren’. Schimmelpenninck lijkt zo toch de eerste echte ‘formateur’, een functie die daarna snel een vertrouwde figuur werd. Wel bleef de koning door het ontbreken van politieke partijen en duidelijke Kamermeerderheden nog lang veel politieke manoeuvreerruimte houden.

Een ruime eeuw later was het intussen de praktijk geworden dat een formateur, meestal de aantredend minister-president, wanneer hij slaagt in zijn opdracht verslag daarvan uitbrengt aan de Kamer. In 1951 deed zich een (tussentijdse) kabinetscrisis voor waarbij koningin Juliana de afgetreden VVD-minister Stikker met een formatie-opdracht wilde belasten. Deze wilde volgens zijn memoires wel informatie inwinnen (wat anderen voor hem overigens ook wel gedaan hadden), maar daarvan wilde hij alleen verslag uitbrengen

⁸ C. van Baalen, ‘De kabinetsformatie en de instituties: De Tweede Kamer’, in: J.Th.J. van den Berg (red.), *Koning, Kamers, kabinetsformatie. Instituties en conventies bij de coalitievorming in Nederland* (Den Haag, 2012), 15-33.

⁹ J.Th.J. van den Berg en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1796-1946* (Amsterdam, 2013), 320; de gang van zaken in deze formatie staat vanaf p. 313 beschreven.

aan het staatshoofd.¹⁰ In de Kamer en de pers wilde hij erover zwijgen. Hij kreeg toen de opdracht om ‘informatorisch’ te onderzoeken hoe er een kabinet kon komen. Zo werd het informateurschap geboren en ook daarmee werd een trend voor volgende kabinetsformaties gezet.

Weer een nieuwe figuur deed meteen na de verkiezingen in 1989 zijn intrede met de ‘verkenner’. Jan de Koning (CDA) werd daarmee belast; hij rondde zijn opdracht binnen een week af (die termijn lijkt kenmerkend te zijn voor een verkenner). Ook de verkenner werd een vertrouwde figuur, al bleef die officieel gewoon informateur heten.

De scheidslijnen tussen het verkennerschap, het informateurschap en het formateurschap zijn dan ook niet altijd scherp geweest. Ook kon een formatie na 1951 nog meteen een formateur beginnen; kon een informateur in het geheim aan de slag gaan (1952) of al werkzaamheden verrichten terwijl hij nog geen opdracht aanvaard had (1956). Al deze functionarissen bij elkaar moeten dan uiteindelijk de meerderheidscoalitie tot stand brengen op verzoek van het staatshoofd – dat onschendbaar is, maar de verantwoordelijke ministers zijn in die periode demissionair. Het woord van Drees uit 1965 is onverminderd waar: de kabinetsformatie is ‘een heel zwakke plek in de Nederlandse politiek’.¹¹

Na 1989 wilde de Tweede Kamer haar greep op de kabinetsformatie verder verstevigen door het mogelijk maken van een debat met de (in)formateur(s). Ook dat is sindsdien geregeld gebeurd: informateurs rapporteerden nog steeds aan het staatshoofd, maar in de praktijk verschenen zij spoedig daarna in het kabinetsvak (‘vak K’) in de Kamer. De betreffende bepalingen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer werden in de laatste 25 jaar geregeld aangepast; laatstelijk in maart 2012, toen de Kamer de kabinetsvorming zo goed als volledig naar zich toetrok. ‘Zo goed als’ betekent echter nog niet dat de parlementarisering van de kabinetsformatie nu voltooid is: dan zou de Duitse situatie van ‘freestyle

¹⁰ Mr. Dirk U. Stikker, *Memoires. Herinneringen uit de lange jaren waarin ik betrokken was bij de voortdurende wereldcrisis* (Rotterdam)’s Gravenhage, 1966), 205.

¹¹ De episode uit 1848 is, behalve door Van den Berg en Vis, *De eerste honderdvijftig jaar*, ook beschreven door Van Driel en De Jong, *De kabinetsformatie in 50 stappen, 188-189*. Zie in de laatstgenoemde publicatie op pp. 68-71 en 118 over informateurs. Het citaat van Drees in W. Drees, *De vorming van het regeringsbeleid* (Assen, 1965), 14-15.

bargaining' zijn ingetreden, maar ook in de formatie van 2012 werd er – zonder een rol voor het staatshoofd, nu in opdracht van de Kamermeerderheid – weer gewoon gewerkt met achtereenvolgens een verkenner, twee informateurs en een formateur. Dat dat desondanks sneller ging dan de Duitse vorming van een kabinet in 2013 lag niet zozeer aan de manier waarop in beide landen het formatieproces is ingericht, maar aan de verkiezingsuitslag. Waar in Duitsland het tot stand brengen van een grote coalitie van CDU/CSU en SPD altijd de meest tijdrovende regeringscombinatie is om te vormen (ook al in 2005), was er in Nederland in 2012 maar één meerderheidscoalitie van twee partijen mogelijk en wees – althans ten tijde van de formatie! – alles in de richting van die coalitie (van PvdA en VVD). En waar de procedure om tot een regering te komen in Duitsland glashelder is, en in de kern onveranderd sinds 1949, is in Nederland niet te verwachten dat de dynamiek van het formatieproces bij volgende gelegenheden ineens afwezig zal zijn.

Minderheidscoalities

Dat een Bondsregering soms in een minderheidspositie kan belanden ten opzichte van de Bundesrat kwam al ter sprake. Dit is in Duitsland bepaald geen uitzondering. Veel Bondskansliërs (Brandt, Kohl, Schröder) begonnen met een meerderheid in de Bundesrat, om die geleidelijk te zien verzwakken of zelfs omslaan in een oppositionele meerderheid. Adenauer startte in 1949 zelfs als Bondskanselier zonder enig vooruitzicht op een meerderheid daar. Het vaste parool voor een regering was dan: onderhandelen met de regeringen van vooral de oppositionele Länder om toch te proberen wetgeving er door te krijgen.

In het Nederland van na de Tweede Wereldoorlog ervaren coalities pas sinds 2010 hoe het is om geen 'vaste' meerderheid te hebben in de Eerste Kamer. Het kabinet lijkt daar vergeleken met de oosterburen wat onwennig mee om te gaan. Er kan hier ook moeilijker teruggevallen worden op onderhandelingen met de samenstellende delen van de Eerste Kamer, zodat – na nogal opzichtige pogingen in 2011 om een directe meerderheid in de senaat te verwerven – ook hier het kabinet moet wheelen en dealen om wetgeving erdoor te krijgen: onderhandelen met andere dan de 'eigen' fracties. Tot de vervroegde Tweede Kamerverkiezingen van 2012 betrof het de SGP die met één stem de doorslag kon geven; daarna zijn naast de SGP vooral de fracties van D66 en de ChristenUnie in beeld om de meerderheid te behalen. Een curiosum blijft wel dat dit steeds

gebeurt via de Tweede Kamerfracties van die partijen, zodat die de mogelijkheid hebben het stemgedrag in beide Kamers op elkaar af te stemmen.

In Duitsland is een regering op basis van een minderheidscoalitie in de Bondsdag nog niet voorgekomen, als wordt afgezien van de overgangskabinetten in korte periodes van enkele weken (in Nederland beslaan die overigens eerder maanden dan weken: dat bevestigt het beeld dat het hier allemaal langer duurt). Hoewel ‘Weimar’ nog steeds als spookbeeld geldt, is er ook wel op gewezen dat de ontwikkeling van het naoorlogse partijensysteem in een zo hoge mate voor stabiliteit heeft gezorgd dat langzamerhand ook minderheidsregeringen tot de mogelijkheden lijken te gaan behoren. Duitsland kent al vanaf 1949 het beroemde ‘konstruktives Misstrauensvotum’: grondwettelijk kan de Bondskanselier pas weggestemd worden als eerst een andere Bondskanselier wordt gekozen (door een alternatieve coalitie). Op het niveau van het Land gelden voor de regeringsvorming vaak soortgelijke arrangementen als op nationaal niveau voor het kiezen van een (alternatieve) regeringsleider door het parlement.

In een overzichtswerk over minderheidsregeringen in Duitsland stelt Stephan Klecha dat zolang een parlamentsmeerderheid de regering niet dreigt weg te stemmen, ook een minderheidsregering niet voor haar voortbestaan hoeft te vrezen.¹² Hij gaat een stap verder: hij inventariseerde voor Duitsland als geheel en voor alle Länder wat er op basis van de betreffende grondwet mogelijk is met betrekking tot minderheidsregeringen. Hij stelt dat minderheidsregeringen niet instabieler hoeven te zijn dan ‘normale’ meerderheidscoalities, op basis van de verrassende constatering dat van de acht ‘echte’ minderheidsregeringen (dus afgezien van overgangskabinetten) in Duitsland, er geen enkele voortijdig ten einde is gekomen. Wat laat de praktijk in Duitsland precies zien?

Voor al in de Oost-Duitse deelstaten (in het gebied van de voormalige DDR) is al een aantal minderheidsregeringen opgetreden. Ook daar werd Die Linke (en haar Oost-Duitse voorganger de PDS) niet altijd beschouwd als een potentiële coalitiepartner, maar soms wel als gedoogpartner. Het bekendste voorbeeld is Saksen-Anhalt, waar zowel in 1994 als in 1998 de PDS een minderheidscoalitie

¹² S. Klecha, *Minderheitsregierungen in Deutschland* (Hannover, 2010), 7-11, 30-32 en 152-162.

onder aanvoering van de SPD gedoogde. De gedachte was dat Die Linke niet zo snel met de christendemocraten en liberalen zou heulen om een alternatief voor een door de SPD aangevoerde regering in het zadel te helpen. Het risico van een minderheidskabinet ligt volgens Klecha bij het moment van de stemming over een regeringsleider (de investituur), en niet zozeer in de stabiliteit ervan. Dat bleek in Hessen in 2008: een dag (!) voordat SPD-leider Andrea Ypsilanti gekozen zou worden tot minister-president van een door Die Linke gedoogde minderheidscoalitie van SPD en Grünen, bleken vier SPD-fractieleden gewetensbezwaren te hebben tegen deze rol voor de gedoger. Zij kondigden aan daarom niet voor Ypsilanti te zullen stemmen. Daarmee was er geen meerderheid meer en volgden er wederom verkiezingen, waarbij CDU en FDP alsnog een meerderheid behaalden.

Klecha schrijft dit vlak na de totstandkoming in 2010 van alsnog de eerste regering van een Westduits Land met gedoogsteun van Die Linke: nota bene in het belangrijkste Land, Noordrijn-Westfalen. In een voorwoord van zijn boek, dat is uitgegeven door de Friedrich Ebert Stiftung, het wetenschappelijk bureau van de SPD, schrijft de toen net aangetreden minister-president in deze deelstaat, de sociaaldemocrate Hannelore Kraft, beeldend over de keuze voor een minderheidsregering die haar aan de macht hielp. Zij gaat er van uit dat het steeds moeilijker zal worden meerderheidscoalities te vormen in parlementen met vijf of zelfs zes partijen. Daarom zullen minderheidsregeringen volgens haar steeds gewoner worden. Ook machtspolitieke overwegingen speelden daarbij overigens mee, zo gaf ze tegelijk aan:

‘Ik ben ervan overtuigd dat het goed is met alle fracties in het parlement naar de juiste oplossingen en naar meerderheden te zoeken. Dat verwachten de kiezers ook. Juist om de positie van het parlement te versterken biedt een minderheidskabinet een kans. Het kan de gebruikelijke reflexen tussen de beide kampen van regering en oppositie ook dempen. Dat vereist wel dat er meer afstemming gezocht wordt tussen de fracties. Voor het alternatief van een grote coalitie met de CDU zouden we veel van onze doelstellingen moeten hebben opgeven, terwijl we daar bij de verkiezingen juist veel steun voor hebben gekregen.’¹³

¹³ Ibidem, 11 (vertaling schrijver dezes).

In 2010 hadden SPD en Grünen samen 90 zetels behaald, CDU en FDP samen 80, en Die Linke 11. Voor de verkiezing van de minister-president (het equivalent van de Bondskanselier op het niveau van het Land) is in Noordrijn-Westfalen op grond van de Landesverfassung voorzien in maximaal vier rondes. In de eerste ronde is een absolute meerderheid van het aantal leden vereist; in de tweede en derde ook een absolute meerderheid, maar dan van de uitgebrachte stemmen; en in de vierde ronde volstaat dan een relatieve meerderheid. Doordat Die Linke zich vanaf het begin van stemming onthield, werd Kraft in de tweede ronde gekozen. Anders dan in Nederland was die partij echter geen vaste gedoogpartner: de minderheidsregering bereikte deel-coalitieakkoorden met de CDU op het punt van onderwijs en met de FDP over financiën. Toen in maart 2012 de FDP aankondigde de begroting van Binnenlandse Zaken af te wijzen en die door de gehele oppositie verworpen werd, werden nog diezelfde dag nieuwe verkiezingen uitgeschreven. Daaruit kwam de SPD als winnaar tevoorschijn, en sindsdien regeert hier weer een meerderheidscoalitie van sociaaldemocraten en Grünen.

In de afgelopen decennia zijn in verschillende Länder minderheidsregeringen aangetreden, maar op Bondsniveau heeft deze figuur tot op heden (nog) niet haar opwachting gemaakt – in tegenstelling tot Nederland, waar het zoeken van een formele gedoogpartner met het doel om de rit uit te zitten na de Tweede Wereldoorlog zich één maal heeft voorgedaan (de gedoogconstructie met de PVV in 2010). De argumenten van premier Rutte daarvoor waren vergelijkbaar met die van Kraft, ook al had zij geen vaste gedoogpartner: het versterkt de positie van het parlement omdat met alle fracties wordt gesproken, en de verhouding oppositie/coalitie raakt er minder scherp door. Een verdere overeenkomst is dat zowel Rutte als Kraft door het vervroegen van verkiezingen hun minderheidspositie wisten te versterken; Kraft met dezelfde coalitie, Rutte met een andere. Waar in Duitsland de twee politieke blokken toch nog vaak bepalend blijken, blijft coalitievorming in Nederland nu eenmaal meer het karakter houden van een *ad-hoc*-zoektocht die pas begint met de verkiezingsuitslag.

Conclusie

Coalitievorming na verkiezingen duurt in Nederland sedert de oorlog gemiddeld dubbel zo lang als in Duitsland: 88 dagen tegenover 43. Dat is uit een aantal factoren te verklaren. Rechtsregels zijn op dit vlak belangrijk, maar een minder positiefrechtelijke en

meer praktische context, die van de parlementaire cultuur, is hier het meest behulpzaam.¹⁴

Dat er door de kiesdrempel in Duitsland veel minder fracties zijn is tegelijk waar, maar dit vormt ook niet meer dan een begin van een verklaring. Omdat in Nederland de formatie niet aan eenduidige regels of duur gebonden is, wordt de discussie over coalitievorming nogal gedomineerd door het 'hoe' van coalitievorming. In Duitsland geldt – heel overzichtelijk – dat als na een 'formatie-maand' de coalitie gevormd is, dat dan beloond wordt doordat een nieuwe Bondsdag en een nieuwe regering tegelijk aan de slag kunnen. De geschreven regels faciliteren in Nederland juist weer wel het voortijdig beëindigen van een coalitie na een crisis, waar dit in Duitsland op zichzelf grondwettelijk ook wel kan, maar toch als een zware en uitzonderlijke procedure beschouwd wordt. Het belangrijkste verschil is echter wel dat waar in Nederland partijen in de verkiezingscampagnes de vraag naar hun beoogde coalitiepartner graag ontwijken, partijen in Duitsland gewoon zijn daar vooraf duidelijkheid over te geven.

¹⁴ Zoals op 24 januari 2014 ook werd bepleit door L.F.M. Verhey in zijn Leidse oratie, getiteld: *De constitutionele conventie: een blinde vlek in ons staatsrecht* (Leiden, 2014).

Bijlage 1. Tijdslijn tweede kabinet-Rutte, 2012-2014

Datum	Gebeurtenis
12-9-2012	Tweede Kamerverkiezingen
20-9-2012	Benoeming informateurs Wouter Bos en Henk Kamp
29-10-2012	Presentatie regeerakkoord <i>Bruggen bouwen</i>
30-10-2012	Benoeming formateur Mark Rutte
3-11-2012	PvdA-congres akkoord
5-11-2012	Beëdiging door koningin Beatrix
12-11-2012	Wijzigingen regeerakkoord ten aanzien van inkomensafhankelijke zorgpremie bekendgemaakt
13-11-2012	Regeringsverklaring
6-12-2012	Afreden staatssecretaris van Economische Zaken Co Verdaas
18-12-2012	Aantreden staatssecretaris Sharon Dijksma als opvolger van Verdaas
13-2-2013	Woonakkoord met D66, ChristenUnie en SGP ('C3')
11-4-2013	Sociaal akkoord tussen kabinet, FNV, CNV, MHP, VNO-NCW, MKB en LTO
24-4-2013	Eerste zorgakkoord tussen kabinet, werkgevers- en werknemersorganisaties
30-4-2013	Inhuldiging koning Willem-Alexander
16-7-2013	Tweede zorgakkoord tussen kabinet, patiëntenorganisaties, zorgverzekeraars en werkgeversorganisaties
20-8-2013	Onderhandelingen over kindregelingen en studiefinanciering stukgelopen
6-9-2013	Energieakkoord tussen kabinet en meer dan veertig belangenorganisaties
19-9-2013	Onderwijsakkoord tussen kabinet, werkgevers- en werknemersorganisaties in het onderwijs
11-10-2013	Begrotingsakkoord 2014 met C3
1-11-2013	Besluit deelname VN-vredesmissie in Mali
18-12-2013	Pensioenakkoord met C3
29-1-2014	Aftreden staatssecretaris van Financiën Frans Weekers
3-2-2014	Akkoord over de participatiewet met C3
4-2-2014	Aantreden staatssecretaris Eric Wiebes als opvolger Weekers

Datum	Gebeurtenis
1-4-2014	Intrekking wetsvoorstel over strafbaarstelling illegaliteit
17-4-2014	Akkoord over de Wet langdurige zorg met C3
28-5-2014	Akkoord over de Studiefinanciering tussen kabinet, PvdA, VVD, D66 en GroenLinks
19-6-2014	Onderhandelingen over Noordvleugelprovincie stukgelopen
17-7-2014	Vliegtuig MH17 stort neer in Oekraïne
27-8-2014	Begrotingsakkoord 2015 met C3
17-10-2014	Bert Koenders volgt beoogd eurocommissaris Frans Timmermans op als minister van Buitenlandse Zaken

Personalia

Prof. dr. J.Th.J. (Joop) van den Berg; emeritus hoogleraar Universiteit Leiden (parlementaire geschiedenis) en Maastricht (parlementair stelsel); fellow Montesquieu Instituut.

Drs. P. (Peter) Bootsma; onderzoeker, verbonden aan de Universiteit Maastricht; publiceert over coalitievorming in vergelijkend perspectief en hoopt daar binnenkort op te promoveren.

Dr. B. (Bert) van den Braak; parlementair historicus, verbonden aan het Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden.

Prof. mr. A.W. (Aalt Willem) Heringa; hoogleraar (vergelijkend) constitutioneel en administratief recht Universiteit Maastricht; directeur Montesquieu Instituut Maastricht.

Dr Th.P. (Tom) Louwerse; docent politieke wetenschap Trinity College Dublin, Ierland.

Dr. S.P. (Simon) Otjes; wetenschappelijk medewerker Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) van de Rijksuniversiteit Groningen.

Prof. dr. G. (Gerrit) Voerman; hoogleraar ontwikkeling en functioneren van het Nederlandse en Europese partijstelsel, Rijksuniversiteit Groningen; directeur Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) van de Rijksuniversiteit Groningen.